

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

**Análisis de la incorporación de la política de hábitat en el plan de  
ordenamiento territorial de Bogotá 2012-2015**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**

**PRESENTADA POR**

**Carlos René Pérez Moreno**

**Director**

**Manuel Villoria Mendieta**

**Madrid, 2018**



**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIOLOGIA**

**INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACION  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET**

Programa de doctorado

**GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Título de la tesis doctoral

**ANÁLISIS DE LA INCORPORACIÓN DE LA POLÍTICA DE HÁBITAT EN  
EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ 2012-2015**

Doctorando

**CARLOS RENÉ PÉREZ MORENO**

Director de Tesis

**Dr. MANUEL VILLORIA MENDIETA**

Madrid, 2016



## **AGRADECIMIENTOS**

Este trabajo está dedicado a mi esposa Jaidy y a mi hija María Eva quienes con su amor, apoyo y consideración lo hicieron posible.

Agradecimiento especial a la paciencia, dedicación y esfuerzo que el Profesor Manuel Villoría ha puesto en su desarrollo y perfeccionamiento.

A mis compañeros con quien he compartido este solitario y arduo camino.

A mis padres y al Dios supremo por estar presente en cada paso de mi vida.



## ÍNDICE

ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS .....	15
LISTADO DE ABREVIATURAS .....	18
RESÚMEN.....	19
SUMMARY .....	25
PARTE I.....	31
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN.....	31
1.1 Planteamiento de la investigación .....	31
1.2 Cambio en el proceso de toma de decisiones de la política de vivienda social en Bogotá 35	
1.2.1 Política de vivienda social en Bogotá y su relevancia como estudio de caso 35	
1.2.2 Método de análisis y de recopilación de datos.....	37
1.2.3 Aportes teóricos.....	38
1.2.4 Aportes empíricos .....	41
1.2.5 Desarrollo.....	45
PARTE II. PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN .....	47
CAPÍTULO 2. ¿CÓMO LAS NARRATIVAS PUEDEN INFLUENCIAR LA ESTABILIDAD O EL CAMBIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?.....	47
2.1 Narrativas como variables del cambio o estabilidad de las políticas .....	47
2.1.1 Narrativas de las políticas y sistemas de creencias de las coaliciones promotoras .....	51
2.1.2 Narrativas de las políticas y aprendizaje de las políticas .....	51
2.2 Operacionalización de la investigación .....	53
2.2.1 Modelo teórico aplicado al estudio de caso .....	54
2.2.2 Variables.....	55
2.2.3 Comprobación de hipótesis .....	57
2.2.3.1 Las pruebas de paja en el viento.....	59
2.2.3.2 Las pruebas de aro .....	59
2.2.3.3 La prueba de pistola humeante .....	59

2.2.3.4	La prueba doblemente decisiva .....	59
2.2.3.5	Método de eliminación .....	60
2.3	Modelo de gestión del cambio .....	60
PARTE III. TEORIAS PARA EL ANALISIS DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....		67
CAPÍTULO 3. ¿CÓMO EXPLICAN EL CAMBIO LAS TEORÍAS DEL PROCESO DE LAS POLÍTICAS?.....		67
3.1	Análisis de las políticas públicas .....	67
3.1.1	La esfera pública y la esfera privada.....	67
3.1.1.1	La idea de las políticas públicas .....	68
3.1.2	Evolución del enfoque de las políticas públicas.....	68
3.1.2.1	Análisis del proceso de políticas públicas .....	68
3.1.2.2	Análisis del proceso de formulación de las políticas públicas .....	69
3.1.3	Análisis de las políticas públicas.....	69
3.1.3.1	El análisis y el proceso de las políticas públicas .....	70
3.2	Definición del problema y establecimiento de la agenda.....	70
3.2.1	Redes, Corrientes promotoras y equilibrio interrumpido.....	71
3.2.1.1	Redes y comunidades .....	71
3.2.1.2	Corriente de políticas públicas (Kingdon).....	71
3.2.1.3	El marco de las coaliciones promotoras .....	72
3.2.1.4	El modelo del equilibrio interrumpido .....	72
3.3	Análisis del proceso de toma de decisiones y análisis de las políticas públicas para la toma de decisiones .....	73
3.3.1	Enfoque político: Enfoques del poder ante la toma de decisiones.....	73
3.4	Criticas al análisis de políticas públicas .....	75
3.5	Teorías del proceso de las políticas .....	75
3.5.1	Elementos básicos de las teorías del proceso de las políticas .....	77
3.5.1.1	Alcance y niveles de análisis .....	77
3.5.1.2	Vocabulario compartido y conceptos definidos .....	78

3.5.1.3	Suposiciones .....	78
3.5.1.4	Modelo de los individuos .....	79
3.5.1.5	Relaciones entre conceptos clave .....	79
3.5.2	Dinamismo de programas de investigación y su coherencia.....	80
3.5.3	Cómo cada teoría explica "el proceso de las políticas" .....	81
3.5.3.1	Análisis de corrientes múltiples (MSA) .....	82
3.5.3.2	Teoría del Equilibrio Puntuado (PET).....	83
3.5.3.3	Marco de Construcción Social (SCF).....	83
3.5.3.4	Teoría de Retroalimentación de Políticas (PFT) .....	84
3.5.3.5	Marco de Coalición Promotora (ACF) .....	84
3.5.3.6	Marco Narrativo de las Políticas (NPF) .....	84
3.5.3.7	Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (IAD) .....	85
3.5.3.8	Modelos de Difusión de Innovaciones (DOI).....	85
<b>CAPÍTULO 4. ¿CÓMO EXPLICAN LAS NARRATIVAS EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?</b> .....		89
4.1	Narrativas en el proceso de las políticas públicas .....	89
4.2	Contexto del Marco de las Narrativas de las Políticas (NPF) .....	90
4.2.1	El problema de la relatividad narrativa .....	92
4.2.2	Elementos de las narrativas .....	94
4.2.3	Suposiciones del NPF.....	97
4.2.4	Niveles de análisis del NPF.....	98
4.2.4.1	Nivel micro .....	99
4.2.4.2	Nivel meso .....	101
4.2.4.3	Hipótesis del NPF a nivel meso.....	106
4.2.5	Nivel macro .....	109
4.3	Marco de coaliciones promotoras (ACF) .....	109
4.3.1	Alcance del ACF .....	109
4.3.2	Coaliciones promotoras.....	110
4.3.3	Sistema de creencias.....	111
4.3.4	Aprendizaje de las políticas.....	112
4.3.1	El cambio de las políticas.....	113



<b>CAPITULO 5. ¿COMO EL MANEJO DE REDES Y EL CONTEXTO INSTITUCIONAL EXPLICAN EL CAMBIO POLITICO?</b>	115
5.1    Enfoque de redes: De la gobernanza a la metagobernanza	115
5.1.1    Gobernar políticas complejas	116
5.1.1.1    Redes de gobernanza	116
5.1.1.2    Redes de gobernanza en el marco de un Estado débil	117
5.1.2    Problemas perversos	119
5.2    Enfoque Neo-Institucionalista	121
5.2.1    Instituciones y cambio político	124
5.2.2    Metagobernanza	126
<b>PARTE IV. POLITICA DE HÁBITAT EN BOGOTÁ 2003-2015</b>	131
<b>CAPITULO 6. PROCESO DE LA POLÍTICA HABITACIONAL (FASE I)</b>	133
1.1.1.1.1	133
6.1    Marco constitucional de las políticas de vivienda social	133
6.2    Políticas de ordenamiento urbano en Colombia	135
6.2.1    Experiencia de ordenamiento urbano	135
6.2.2    Balance	139
6.3    Políticas de vivienda social en Colombia	140
6.3.1    Capacidades locales	140
6.3.2    Actores de la política de vivienda social en Colombia	143
6.3.2.1    Actores informales	143
6.3.2.2    Actores formales	144
6.3.3    El mercado del acceso al suelo y a la vivienda social	145
6.3.4    Formalidad e informalidad en el mercado de vivienda social	148
6.3.5    Balance de la ejecución de la política	152
6.4    Segregación de la Vivienda en Bogotá	153
6.4.1    Política de Vivienda para disminuir la segregación espacial	153
6.4.2    Segregación espacial en la ciudad colombiana	153
6.4.2.1    Segregación económica	155

6.4.2.2 Segregación social .....	156
6.5 Política Habitacional POT de 2003 .....	158
6.5.1.1 Política vigente (Artículo 158 del Decreto 190 de 2004).....	158
Política Habitacional .....	158
Política de Renovación Urbana.....	161
<b>CAPITULO 7. DE LA POLÍTICA HABITACIONAL A LA POLÍTICA DE HABITAT</b> <b>(FASE II) .....</b>	<b>163</b>
7.1 Política Integral del Hábitat 2007-2017.....	163
7.1.1 Factores para la formulación de la Política Integral del Hábitat.....	163
7.1.2 Introducción del concepto Hábitat en las políticas y administración distrital	166
7.1.3 Diagnóstico de la Política Integral del Hábitat.....	168
7.1.4 <i>Principios, noción de hábitat y objetivo de la política integral del hábitat.</i>	168
7.1.4.1 Objetivo de la política integral de hábitat.....	169
7.1.5 <i>Políticas y estrategias</i> .....	169
7.1.5.1 Limitar la expansión urbana y combatir la urbanización informal.....	169
7.1.5.2 Construir un escenario de convergencia regional sobre la política integral	de hábitat 170
7.1.5.3 Promover la densificación y la redensificación .....	170
7.1.5.4 Promover la producción social del hábitat .....	170
7.1.5.5 Financiación del hábitat.....	171
7.1.5.6 Cultura del hábitat, ciudadanía y fortalecimiento institucional.....	171
7.1.6 Consideración final .....	172
7.2 Modificación de las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial	2012-2015 .....
7.2.1 Problemáticas y propuestas de la modificación del POT.....	174
7.2.1.1 Bogotá Compacta .....	174
7.2.1.2 Cambio Climático.....	175
7.2.1.3 Movilidad incluyente.....	175
7.2.1.4 Bogotá Ciudad Incluyente .....	176

7.2.1.5 Simplificación de normas .....	176
<b>CAPITULO 8. INCORPORACIÓN DE LA POLÍTICA DE HABITAT EN EL POT DE BOGOTA (FASE III) .....</b>	<b>177</b>
8.1 Proceso de Modificación al Plan de Ordenamiento Territorial .....	177
8.1.1 Bases legales del POT (SDP, 2013-3).....	177
8.1.2 Razones de la modificación del POT (SDP, 2013-3).....	179
8.1.3 Procedimiento de consulta de la modificación del POT (SDP, 2013-3).....	182
8.1.4 Presentación de la modificación del POT en el Concejo de la ciudad (SDP, 2013-3) .....	184
8.1.5 Razones de la expedición de la Modificación por decisión del Alcalde (SDP, 2013-1:) .....	187
8.2 Debate en torno a la legalidad de la expedición de la modificación del POT por Decreto (SDP, 2013).....	190
8.2.1 Facultad del Alcalde de modificar el Plan de Ordenamiento Territorial (SDP, 2014-4). .....	190
8.3 Modificaciones a la normas urbanísticas.....	193
8.3.1 Política propuesta (Artículo 155 del Decreto 364 de 2013).....	193
8.3.1.1 Política de hábitat urbano. ....	193
8.3.1.2 Política de Revitalización .....	194
8.4 Suspensión Judicial de la modificación del POT (Consejo de Estado, 2014).....	195
8.4.1 Consideraciones jurídicas.....	195
8.4.2 Concepto del Consejo de Estado .....	198
8.4.2.1 Medidas cautelares de suspensión el decreto de modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial .....	198
8.4.2.2 Competencia del Consejo de Estado para suspender el decreto de modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial .....	199
8.5 Obligaciones de mejoramiento de hábitat ¿Carga o beneficio? .....	200
8.5.1 Cargas Urbanísticas.....	200
8.5.1.1 Sentencia C-295 de 1993 Corte Constitucional.....	200
8.5.1.2 Ley 388 de 1997 .....	201

8.5.1.3 Decreto 1496 de 2010.....	202
8.5.2 Cargas urbanísticas aplicadas en la ley .....	203
8.5.2.1 Obligaciones urbanísticas modificación POT .....	203
8.5.2.2 Análisis de equivalencias y formas de cumplimiento de obligaciones urbanísticas .....	203
8.5.2.3 Propuesta de equivalencias y formas de cumplimiento de obligaciones urbanísticas .....	205
<b>PARTE V. EXPLICACIONES A LA ESTABILIDAD DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN BOGOTÁ .....</b>	<b>209</b>
<b>CAPITULO 9. ¿INFLUENCIARON LAS NARRATIVAS LA DECISIÓN DE NO INCORPORAR LA POLITICA DE HABITAT EN EL POT DE BOGOTÁ?.....</b>	<b>209</b>
9.1 Coaliciones en torno a la modificación del POT .....	209
9.1.1 Narrativas generadas por la modificación del POT .....	209
9.1.2 Riesgos en torno a la modificación del POT .....	210
9.1.2.1 Sectores vulnerables abandonados en la periferia .....	210
9.1.2.2 Conflictos sociales .....	211
9.1.2.3 Parálisis del sector de la construcción .....	211
9.1.2.4 Mezcla de usos.....	211
9.1.2.5 Densificación del Centro .....	211
9.1.3 Coaliciones a favor y en contra de la modificación del POT.....	212
9.2 Narrativas de las coaliciones en torno a la modificación del POT .....	212
9.2.1 Secuencia de narrativas .....	212
9.2.2 Elementos narrativos .....	217
9.2.3 Estrategias narrativas.....	219
9.2.4 Creencias de las políticas .....	220
9.2.5 Mecanismo de persuasión de las políticas.....	221
9.2.6 Variación de narrativas y modificación de la política.....	222
9.2.7 Recursos, experiencia y contexto institucional de las coaliciones para generar narrativas	225
9.2.7.1 Concejo de la ciudad .....	226
9.3 Pruebas de inferencia causal de las narrativas en la estabilidad de las políticas .	230

9.3.1	Las pruebas de paja en el viento.....	231
9.3.2	Las pruebas de aro.....	232
9.3.3	Las pruebas de la pistola humeante.....	234
9.3.4	Pruebas doblemente decisivas.....	234
9.3.5	Marco de secuencia causal. Prueba de resultados auxiliares .....	235
9.3.6	Prueba de incidencia de narrativas en cambio político .....	237
9.4	Inferencia causal de las narrativas en la estabilidad de las políticas .....	238
1.1.1.1.2	.....	238
9.5	Aportaciones y limitaciones de la investigación .....	238
9.5.1	<i>Manejo de redes de políticas y Contexto institucional</i> .....	241
PARTE VI. LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN A FUTURO .....		245
CAPÍTULO 10. VIVIENDA SOCIAL ENTRE EL DESARROLLO ECONÓMICO Y HUMANO.....		245
10.1	Fundamentos jurisprudenciales del derecho a la vivienda (Adaptado de Santana, 2012)	245
11.1	El problema de la vivienda social en Bogotá ¿Negocio o derecho? .....	248
11.1.1	La política de vivienda y el sector financiero en Colombia (Adaptado de Camelo y Campo, 2016) .....	248
11.1.2	Análisis del mercado de vivienda en Bogotá a partir de la ley de oferta y demanda	251
11.1.3	Factores de oferta y demanda.....	252
11.1.3.1	El problema del equilibrio .....	252
11.1.4	Comentarios finales.....	254
BIBLIOGRAFIA.....		257
ANEXO 1. POLÍTICAS .....		263
12.1	Política Integral de Hábitat 2007-2017 .....	263
12.1.1	Presentación .....	263
12.1.2	Introducción .....	263
12.1.3	Situación actual –diagnóstico–.....	264
12.1.3.1	Tendencias que caracterizan la estructura actual de la ciudad .....	264

12.1.3.2.2. Problemas centrales en la gestión del hábitat Problema.....	267
Problema 1. Una ciudad excluyente y segregada .....	267
Problema 2. Dificultad para ofrecer vivienda a los más pobres .....	269
Problema 3. ¿Escasez de suelo, o escasez de suelo urbanizado? .....	270
Problema 4. Gestión pública no integral. Reconciliar las partes con el todo .....	271
Problema 5. Financiación insuficiente y fragmentada .....	272
12.1.4 <i>Principios, noción de hábitat y objetivo de la política integral del hábitat.</i>	272
12.1.4.1 Principios .....	272
Inclusión y derecho a la ciudad. ....	273
Función pública del urbanismo .....	273
Ciudadanía, participación y estado social de derecho .....	274
Integralidad.....	274
Sostenibilidad .....	274
12.1.4.2 La noción de hábitat .....	275
12.1.4.3 Objetivo de la política integral de hábitat.....	275
12.1.5 <i>Políticas y estrategias</i> .....	276
12.1.5.1 Limitar la expansión urbana y combatir la urbanización informal.....	276
12.1.5.2 Construir un escenario de convergencia regional sobre la política integral de hábitat	277
12.1.5.3 Promover la densificación y la redensificación.....	279
Consolidar las áreas de mejoramiento integral.....	279
Renovación urbana .....	280
Superar la definición de la vivienda de interés social basada en un precio mínimo .....	281
12.1.5.4 Promover la producción social del hábitat .....	282
12.1.5.5 Financiación del hábitat.....	284
12.1.5.6 Cultura del hábitat, ciudadanía y fortalecimiento institucional.....	286
Fomentar la cultura para la construcción y el cuidado del hábitat .....	286
Fortalecer la capacidad institucional .....	287
12.1.6 Consideración final .....	289

12.2	Modificación Excepcional Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá 2013	290
12.2.1	Normatividad relativa a cargas urbanísticas.....	290
12.2.1.1	Constitución Política de Colombia.....	290
12.2.1.2	Ley 9 de 1989 .....	291
12.2.1.3	Ley 388 de 1997 .....	292
12.2.1.4	Ley 472 de 1998 .....	295
12.2.1.5	Sentencia Corte Suprema de Justicia, 9 de noviembre de 1989, Rad. No. 1937	296
12.2.1.6	Sentencia C-295 de 1993 Corte Constitucional.....	297
12.2.1.7	Sentencia C-495 de 1998 Corte Constitucional.....	302
12.2.1.8	Expediente 5595. 30 de agosto de 2001 Consejo de Estado .....	303
12.2.1.9	Sentencia de la Sección Primera del 1 de octubre de 2007, Expediente 2001-00248-02, C.P. Marco Antonio Velilla. Consejo de Estado.....	303
12.2.1.10	..... Sentencia de junio 12 de 2003 Expediente 2001-0248 Tribunal Administrativo de Bogotá.....	304
12.2.1.11	..... Decreto 1469 de 2010	305
12.2.2	Modificación Excepcional Normas Urbanísticas Plan de Ordenamiento Territorial	305
12.2.2.1	Definición de Cargas Urbanísticas .....	305
12.2.2.2	Cargas Urbanísticas en cesiones públicas .....	307
ANEXO 2.	LIBRO DE CODIGOS.....	311

## ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

### Índice de tablas

Tabla 1. <i>Pruebas del trazado de procesos</i> .....	44
Tabla 2. <i>Descripción de variables</i> .....	55
Tabla 3. <i>Planteamiento de hipótesis</i> .....	58
Tabla 4. <i>Pruebas de inferencia causal</i> .....	60
Tabla 5. <i>Factores que influyen en cada elemento de cambio</i> .....	62
Tabla 6. <i>Asignación de actividades a la gestión del cambio ADKAR</i> .....	63
Tabla 7. <i>Tres niveles de análisis NPF</i> .....	98
Tabla 8. <i>Hipótesis, orígenes y aplicaciones en estudios NPF a nivel meso</i> .....	106
Tabla 9. <i>Costes vivienda sector formal vs sector informal</i> .....	149
Tabla 10. <i>Composición de coaliciones promotoras</i> .....	215
Tabla 11. <i>Diferencias entre elementos narrativos de políticas entre coaliciones promotoras</i> .....	218
Tabla 12. <i>Diferencias entre estrategias narrativas de las políticas entre coaliciones promotoras</i> .....	220
Tabla 13. <i>Diferencia entre creencias de políticas entre coaliciones promotoras</i> .....	221
Tabla 14. <i>Diferencia entre mecanismos de persuasión de políticas entre coaliciones promotoras</i> .....	222
Tabla 15. <i>Variación de elementos narrativos y definición de políticas entre coaliciones promotoras</i> .....	223
Tabla 16. <i>Variación de creencias y definición de políticas entre coaliciones promotoras</i> ...	224
Tabla 17. <i>Recursos y experiencia coaliciones promotoras</i> .....	225
Tabla 18. <i>Contexto institucional. Votación Concejales Mepot Comisión del Plan e Ingresos Campaña</i> .....	229
Tabla 19. <i>Contexto institucional. Votación Concejales MePOT Comisión del Plan y Distribución de Ingresos Campaña</i> .....	230
Tabla 20. <i>Pruebas inferencia causal</i> .....	231
Tabla 21. <i>Prueba de paja en el viento</i> .....	232
Tabla 22. <i>Prueba de aro</i> .....	233
Tabla 23. <i>Prueba de aro</i> .....	233



Tabla 24. <i>Prueba de pistola humeante</i> .....	234
Tabla 26. <i>Prueba de pistola</i> .....	236
Tabla 27. <i>Prueba de aro</i> .....	236
Tabla 28. Prueba doblemente decisivas .....	237

## Índice de figuras

<i>Figura 1.</i> Modelo teórico.....	33
<i>Figura 2.</i> Relación causal .....	34
<i>Figura 3.</i> Marco narrativo de las políticas a nivel meso Perspectiva ACF .....	50
<i>Figura 4.</i> Modelo teórico de la investigación.....	54
<i>Figura 5.</i> Factores de Éxito para el cambio utilizando ADKAR.....	64
<i>Figura 6.</i> Unidad de Observación. Binomio Ego-Alter.....	96
<i>Figura 7.</i> Modelo a Nivel Meso NPF .....	103
<i>Figura 8.</i> Sistema de planeación en Colombia hacia 1990.....	137
<i>Figura 9.</i> Sistema de planeación en Colombia hacia 2000.....	139
<i>Figura 10.</i> Índice de Gini en ciudades colombianas, 2008-2014 .....	156
<i>Figura 11.</i> Frecuencia de narrativas de las políticas de coaliciones promotoras en el tiempo .....	216
<i>Figura 12.</i> Tipo de documento de narrativas de las políticas por coalición promotora .....	216
<i>Figura 13.</i> Índices de variación real de precios.....	250
<i>Figura 14.</i> Factores de oferta y demanda que afectan el mercado de la vivienda.....	252
<i>Figura 15.</i> El efecto de una política de demanda del mercado de vivienda .....	253
<i>Figura 16.</i> El efecto de una política de oferta en el mercado de vivienda .....	254

## **LISTADO DE ABREVIATURAS**

ACF-Marco de coalición promotora: Advocay Coalition Framework

DOI- Modelo de innovación y difusión en investigación de política: Diffusion Models in Policy Research

IAD-Marco de análisis y desarrollo institucional: Institutional Analysis and Development

MEPOT-Modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial

MSA-Análisis de Corrientes Múltiples: Múltiple Streams Analysis

NPF-Marco de narrativa de políticas: Narrative Policy Framework

PET-Teoría del Equilibrio Interrumpido: Punctuacted Equilibrium Theory

PFT-Teoría de la retroalimentación de política: Policy Feedbak Theory

POT-Plan de Ordenamiento Territorial

SCF-Marco de construcción social : Social Construcción Framework

SES-Marco de sistemas socio-ecológicos: Social-Ecological Systems

## **RESÚMEN**

### **Análisis de la incorporación de la Política de Hábitat en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá 2012-2015**

Esta investigación busca aportar al análisis de la formulación y toma de decisiones de políticas públicas en particular en como las narrativas pueden explicar la estabilidad o el cambio de las políticas públicas.

Para este fin se presentan las teorías, conceptos y enfoques de referencia para analizar la influencia de las narrativas en la modificación de las políticas públicas, además, se examinan detenidamente las definiciones y explicaciones sobre las posibles formas de influencia de las narrativas en la modificación del sistema de creencias de las políticas públicas.

La investigación utiliza el NPF para llevar a cabo el estudio de cambio en el proceso de toma de decisiones respecto a las políticas de vivienda social en Bogotá entre 2012 y 2015 y para el análisis de cómo los grupos con mayores recursos para la producción de narrativas, cuyos actores contaban con experiencia en el manejo de redes y el contexto institucional de la política pública estudiada, pudieron persuadir a los decisores políticos de objetar el cambio político mediante la evidencia de sus propios riesgos.

La comprensión teórica y empírica de la utilización de narrativas para persuadir a los tomadores de decisiones sobre los riesgos del proceso de modificación de las políticas públicas de vivienda social en Bogotá se propone como un avance en la incorporación del marco de narrativas de las políticas al marco de coaliciones promotoras y de los estudios para explicar el cambio o estabilidad del sistema de creencias de las políticas públicas.

La investigación busca indagar por qué la construcción de narrativas, y aún más las que evidencian riesgos, influyen en la decisión de dar continuidad o promover el cambio en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas y cómo en este proceso son relevantes las diferencias de los actores en relación con sus niveles de recursos y de experiencia en el manejo de redes y del contexto institucional de la política pública.

La investigación se propone responder si la variación de los elementos y las estrategias narrativas de los actores de la coalición dominante socio-económicamente para persuadir a los tomadores de decisión de los riesgos de la modificación de la política fue condición suficiente y necesaria para que los decisores de políticas se inclinaran por mantener la estabilidad de la política de vivienda social en Bogotá.

El diseño de la estrategia de investigación se orienta a explicar la estabilidad de la Política de vivienda social en Bogotá, mediante el análisis de contenido de las narrativas de las políticas de cada una de las coaliciones del caso estudiado y la comprobación de la hipótesis de investigación con base en la aplicación de las pruebas propuestas por el método del trazado de procesos.

El análisis de contenido se realiza a través de un libro de códigos explícito desarrollado que permite la medición empírica de los elementos, las estrategias, las creencias y las formas de comunicación de las narrativas de las políticas utilizadas para persuadir a los decisores de las políticas y a las instituciones y a la opinión pública.

Conforme las recomendaciones del marco teórico utilizado (Shanahan et al., 2013: 464), las narrativas de las políticas analizadas consisten en publicaciones de los grupos de interés y agremiaciones públicas y privadas, editoriales de prensa libre, así como editoriales de opinión de periódicos respecto a la modificación de la política de vivienda social en Bogotá de 2012 a 2015.

Como método de control se utilizan las pruebas deductivas propuestas por el trazado de procesos con el fin de evidenciar si la variación de los elementos y las estrategias narrativas de las políticas para persuadir a los tomadores de decisión sobre los riesgos de la modificación de la política fue condición suficiente y necesaria para que los decisores de políticas se inclinaran por mantener la estabilidad de la política de vivienda social en Bogotá.

Se utilizan las estrategias del método de trazado de procesos en cuanto a la posibilidad de eliminación de todas las alternativas posibles de ocurrencia de un fenómeno para evidenciar que el escenario remanente que queda debería ser uno correcto. Para este caso, se prevén como hipótesis alternativas el manejo de redes y del contexto institucional.

Las cuatro pruebas o test del *process tracing* advierten que en la formulación de las hipótesis se debe tener en cuenta tanto la relación causal que se quiere explicar como las relaciones causales que se quieren excluir, así las pruebas del aro y de paja en el viento buscan mostrar que ciertos eventos o procesos no observados han ocurrido, mientras que la de pistola humeante y las pruebas doblemente decisivas buscan mostrar una inferencia causal entre un resultado y un mecanismo explicativo demostrando que la hipótesis formulada es correcta y que las hipótesis contrarias son erróneas.

En este sentido, se propone que para determinar la hipótesis de la investigación: a) se explicita el resultado que se quiere explicar; b) se formula el mecanismo que induce el resultado; c) se ofrece una inferencia causal entre un evento o proceso, el mecanismo y el resultado; d) se ofrece una hipótesis sobre la inferencia causal; e) se explicitan las hipótesis alternativas a refutar/ debilitar.

Empíricamente se introduce la teoría propuesta en el contexto del estudio de caso del establecimiento de obligaciones urbanísticas para el mejoramiento de hábitat a los constructores de vivienda en el proceso de modificación excepcional de las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial en Bogotá de 2012-2015

Luego de su tradicional orientación hacia el favorecimiento del desarrollo económico, a partir de la implementación de la Ley de Ordenamiento Territorial en el año 2000, el proceso de la política de vivienda social en Bogotá incorporó la idea de la necesidad de que el derecho a la vivienda no solo implicaba la garantía del acceso a un espacio privado si no a un entorno de bienes y servicios urbanos que promuevan el desarrollo de las capacidades de los ciudadanos.

Los sectores proclives a estas nuevas ideas se opusieron a los grupos que tradicionalmente han favorecido el desempeño del sector de la construcción bajo la creencia que privilegiarlo es clave para el desarrollo económico destacando los riesgos de la inversión de recursos públicos en proyectos de vivienda social que no contemplen un enfoque de desarrollo humano que permita superar de manera estructural las brechas de oportunidades entre los ciudadanos.

Esta discusión se trasladó al ámbito electoral en 2003, con el enfrentamiento de candidaturas de cada uno de los sectores, resultado favorecida las políticas de vivienda social enfocada hacia

el desarrollo de hábitats más humanos. En adelante y hasta 2015, esta sería la opción de política escogida democráticamente por los ciudadanos de la ciudad, lo que permitió un despliegue importante tanto en su formulación como en su implementación y evaluación, que llevo a elegir en 2016 a la coalición a favor de la reincorporación de enfoque económico en esta política

Para la coalición dominante el enfoque de desarrollo humano integral se traduce dentro de la política de vivienda social en la incorporación teórica y práctica del concepto de hábitat no solo como materialización de una vivienda sino como del derecho a la ciudad y más adelante a un desarrollo urbano sostenible, esto a través de la reforma administrativa de 2006 que crea el sector hábitat liderado por la Secretaria del Hábitat, la formulación de la política integral del hábitat en 2007 y la fallida modificación del Plan de Ordenamiento Territorial en 2013.

Se buscan así respuestas alternativas a los principales cuestionamientos de la política estudiada, mediante explicaciones del proceso de cambio de políticas del caso de estudio en cuanto a las narrativas, los recursos y experiencia de cada coalición, así como en relación con las redes y las limitaciones institucionales.

En el caso de estudio de las modificaciones a las políticas de vivienda social en Bogotá se evidencian diferencias significativas entre los grupos opuestos en relación a como ellos representan la política de vivienda social, perjudicando o ayudando a grupos vulnerables, la economía, los constructores y promotores inmobiliarios y la segregación social.

Así mismo, aunque utilizan en la misma proporción las representaciones de personajes como héroes o villanos, los grupos en contra de la política evidencian más las victimas que los grupos a favor. Adicionalmente, es recurrente que cada grupo se vea como héroe y represente al otro como villano y que los grupos en contienda se refieran de mala manera respecto al grupo de políticas antagonista dependiendo del desarrollo de la posición que cada una tome en el proceso de las políticas en el tiempo.

Por otro lado, los grupos contrarios a las políticas han sido más exitosos en influenciar decisiones de políticas en ámbitos locales debido a su experiencia y apoyos institucionales a nivel nacional en evitar el cambio de sus preferencias políticas y su capacidad organizacional,

sobre todo por haber tenido más recursos tanto humanos como financieros para impulsar su causa.

En este sentido, esta condición en parte explica cómo la coalición en contra de las políticas pudo ampliar el poder y la maleficencia de la coalición a favor del cambio político haciéndolos ver cómo demonios y a ellos como ángeles, bajo la etiqueta de héroes y los otros de villanos.

Conforme lo anterior, la investigación se plantea como líneas de investigación a futuro la posibilidad de analizar los debates en torno a las políticas de vivienda social desde: a) un enfoque jurídico de su connotación como derecho fundamental o prestacional y b) de una perspectiva de desarrollo económico o de desarrollo humano.





## **SUMMARY**

### **Analysis of the incorporation of habitat's policy in the Bogotá territorial order plan 2012-2015**

This research seeks to contribute to the analysis of the formulation and decision making of public policies in particular in how the narratives can explain the stability or the change of public policies.

To this end, theories, concepts and reference approaches to analyze the influence of narratives on the modification of public policies are presented. In addition, the definitions and explanations on the possible forms of influence of narratives in the modification of the Belief system of public policies.

The research uses the NPF to carry out the study of change in the decision-making process regarding social housing policies in Bogotá between 2012 and 2015 and for the analysis of how the groups with greater resources for the production of narratives, Whose actors had experience in network management and the institutional context of the public policy studied, were able to persuade policy makers to object to political change through evidence of their own risks.

The theoretical and empirical understanding of the use of narratives to persuade decision makers about the risks of the process of modifying public social housing policies in Bogotá is proposed as an advance in the incorporation of the framework of policy narratives to the framework Promoting coalitions and studies to explain the change or stability of the belief system of public policies.

The research seeks to investigate why the construction of narratives, and even more those that show risks, influence the decision to continue or promote change in the decision-making process of public policies and how the differences are relevant in this process Of the actors in relation to their levels of resources and experience in the management of networks and the institutional context of public policy.

The research aims to respond if the variation of the elements and narrative strategies of the socio-economically dominant coalition actors to persuade decision makers of the risks of policy

change was a sufficient and necessary condition for decision-makers Of policies were inclined to maintain the stability of the social housing policy in Bogota.

The design of the research strategy is oriented to explain the stability of the Social Housing Policy in Bogotá, through the content analysis of the narratives of the policies of each of the coalitions of the case studied and the verification of the research hypothesis Based on the application of the tests proposed by the method of the process tracing.

The content analysis is carried out through an explicit codebook developed that allows the empirical measurement of the elements, strategies, beliefs and forms of communication of the narratives of the policies used to persuade policy makers already Institutions and public opinion.

According to the recommendations of the theoretical framework used (Shanahan et al., 2013: 464), the narratives of the policies analyzed consist of publications of interest groups and public and private associations, free press publishers, as well as editorials of newspaper opinion Regarding the modification of the social housing policy in Bogotá from 2012 to 2015.

As a method of control, the deductive evidence proposed by the process tracing is used in order to demonstrate if the variation of the elements and the narrative strategies of the policies to persuade the decision makers about the risks of the modification of the policy was A sufficient and necessary condition for policy makers to be inclined to maintain the stability of the social housing policy in Bogota.

The strategies of the method of tracing of processes are used in terms of the possibility of elimination of all the possible alternatives of occurrence of a phenomenon to evidence that the remaining scenario that remains should be correct. For this case, alternative management and institutional context are considered as alternative hypotheses.

The four tests or tests of the process tracing warn that in the formulation of the hypotheses must be taken into account both the causal relationship that is wanted to explain how the causal relationships that are to be excluded, as well the tests of the hoop and straw in the wind They seek to show that certain unobserved events or processes have occurred while the smoking gun

and the doubly decisive tests seek to show a causal inference between a result and an explanatory mechanism demonstrating that the hypothesis formulated is correct and that the contrary hypotheses are erroneous.

In this sense, it is proposed that in order to determine the research hypothesis: a) the result to be explained is explained; B) the mechanism that induces the result is formulated; C) a causal inference is offered between an event or process, the mechanism and the result; D) a hypothesis is offered on causal inference; E) the alternative hypotheses to be refuted / weakened.

The proposed theory is empirically introduced in the context of the case study of the establishment of urban planning obligations for the improvement of habitat for the home builders in the process of exceptionally modifying the urban norms of the Territorial Planning Plan in Bogota of 2012-2015.

Following its traditional orientation towards promoting economic development, following the implementation of the Law on Territorial Ordering in 2000, the process of social housing policy in Bogotá incorporated the idea of the need for the right to Housing not only implied the guarantee of access to a private space but an environment of urban goods and services that promote the development of the capacities of citizens.

The sectors inclined to these new ideas were opposed to the groups that traditionally have favored the performance of the construction sector under the belief that privileging it is key to economic development by highlighting the risks of investing public resources in social housing projects that do not Contemplate a human development approach that allows to overcome in a way to structure the opportunities gaps between the citizens.

This discussion moved to the electoral sphere in 2003, with the confrontation of candidacies of each one of the sectors, favored result the policies of social housing focused towards the development of more human habitats. From now on and until 2015, this would be the policy option chosen democratically by the citizens of the city, which allowed a significant deployment both in its formulation and in its implementation and evaluation, which led to the 2016 election of the coalition in favor of The reincorporation of economic approach in this policy

For the dominant coalition, the integral human development approach is translated into the social housing policy in the theoretical and practical incorporation of the concept of habitat not only as materialization of a dwelling but as of the right to the city and later to an urban development Sustainable, through the 2006 administrative reform that creates the habitat sector led by the Habitat Secretariat, the formulation of the integral habitat policy in 2007 and the failed modification of the Land Management Plan in 2013.

Thus, alternative answers to the main questions of the studied politics are sought, by means of explanations of the process of change of the case study policies regarding the narratives, the resources and experience of each coalition, as well as in relation to the networks and the limitations Institutions.

In the case of the study of the modifications to the social housing policies in Bogotá, there are significant differences between the opposing groups in relation to how they represent the social housing policy, harming or helping vulnerable groups, the economy, builders and developers Real estate and social segregation.

Likewise, although they use in the same proportion the representations of characters as heroes or villains, the groups against politics show more victims than the groups in favor. In addition, it is recurrent that each group sees itself as a hero and represents the other as villain and that the groups in contention refer badly to the antagonistic policy group depending on the development of the position each takes in the policy process in the time.

On the other hand, anti-policy groups have been more successful in influencing policy decisions at local level because of their experience and institutional support at the national level in avoiding a change in their political preferences and organizational capacity, More human and financial resources to boost their cause.

In this sense, this condition partly explains how the coalition against politics was able to extend the coalition's power and maleficence in favor of political change by making them see how demons and themselves as angels, under the label of heroes and the others of Villains

According to the foregoing, the research is considered as future research lines the possibility of analyzing the debates around social housing policies from: a) a legal approach to its connotation as a fundamental right or benefit and b) a development perspective Economic or human development.



## **PARTE I**

### **CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN**

#### **1.1 Planteamiento de la investigación**

El proceso de formación de las políticas públicas puede entenderse como la manera en que las sociedades transitan de las preferencias o racionalidades individuales a las preferencias o racionalidades colectivas, buscando recomponer los consensos necesarios para hacer posible la convivencia, gestionar los cambios y mitigar los riesgos u amenazas, mediante la distribución de recursos y asignación de valores no solamente en términos presupuestales sino de significación política de los problemas y sus soluciones (Cuervo, 2010).

En este proceso los agentes interesados en mantener o cambiar una política pública participan activamente en dar y comunicar significados para la construcción y deconstrucción de instituciones, organizaciones, prácticas, instrumentos, lenguajes y conceptos que componen su sistema de gobierno, su sociedad y su cultura condicionados en sus posibilidades de pensamiento, discurso y acción por los propios contextos políticos y culturales.

Estos cambios se refieren a modificaciones incrementales en las estructuras existentes, o a políticas nuevas e innovadoras (Bennett & Howlett, 1992). Si bien existe un creciente cuerpo de literatura sobre el cambio de políticas, las narrativas de políticas pueden constituirse en una fuente de explicaciones poco explorada.

La influencia de las narrativas en el proceso de cambio o estabilidad en la toma de decisiones de las políticas públicas puede ser un complemento a las aportaciones que en este sentido otorgan los modelos enfocados en el análisis de la racionalidad, las limitaciones del incrementalismo, la influencia de las elites, los grupos organizados, del contexto institucional y del sistema político.

En este contexto, las narrativas de las políticas se entienden como construcciones estratégicas de una realidad de las políticas promovidas por los actores de las políticas que están buscando ganar o al menos no perder las batallas del proceso de las políticas públicas mediante objetivos instrumentales generalizables de manera consistente (Jones & Geoboo, 2014, p. 9).



Esta interpretación del proceso de las políticas permite una mayor posibilidad de generalización que pretende ir más allá de interpretaciones, en el sentido de encontrar mecanismos narrativos claves, que dado un contexto particular configuren significados e influyeran en el proceso de las políticas.

Dentro de este espectro, es de interés de esta investigación analizar la aplicación teórica y empírica del Marco Narrativo de las Políticas (Narrative Policy Framework - NPF) desarrollada sobre la base del Marco de Coalición Promotora (Advocacy Coalition Framework - ACF).

Estos marcos proveen un lenguaje común de conceptos, objetos y variables que describen una particular dimensión de la realidad, así como una aproximación hacia la postulación de teorías de las narrativas de las políticas como relaciones empíricamente comprobables entre los conceptos, objetos y variables de los marcos mencionados para explicar el proceso de las políticas y sus repercusiones sociales e institucionales (Weible, 2014, p. 236).

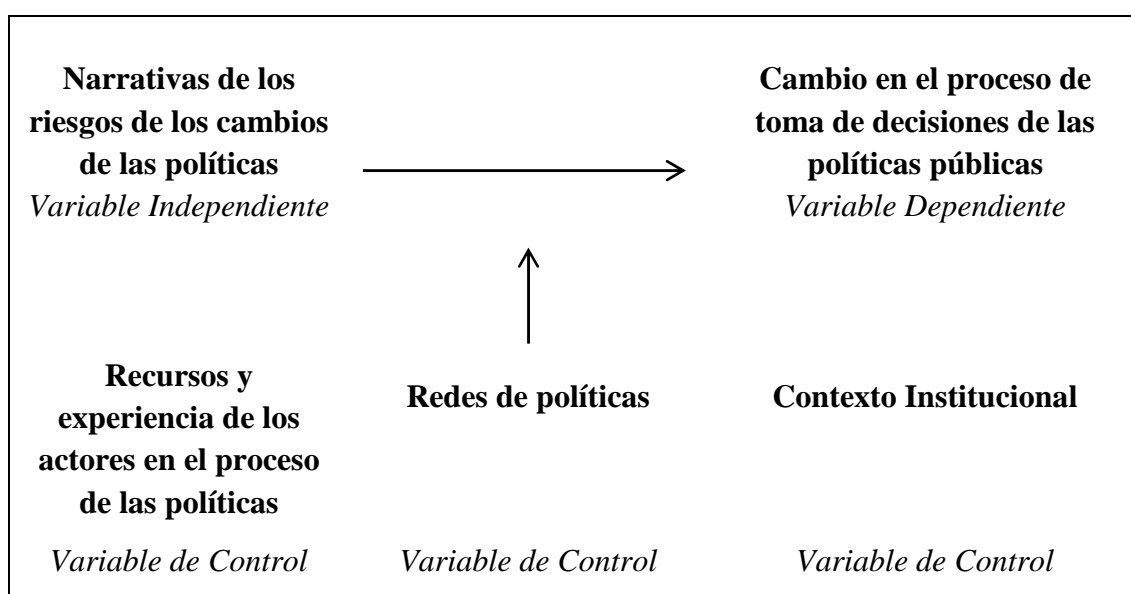
El NPF ha sido aplicado empíricamente y descriptivamente en múltiples casos en la identificación de los elementos narrativos de las políticas que son utilizados por actores a través de múltiples contextos, así como en la investigación respecto a si las narrativas influyen en las percepciones públicas o individuales de una política pública cuando se utiliza como una variable explicativa, es decir, cuando en la comunicación se usan diferentes evidencias, preferencias de políticas o tratamiento de personajes para influenciar la interpretación de un determinado asunto y generalizarlo a distintos contextos (Pierce, Smith, & Peterson, 2014, p. 32).

La investigación utiliza el NPF para llevar a cabo el estudio de cambio en el proceso de toma de decisiones respecto a las políticas de vivienda social en Bogotá entre 2012 y 2015 y para el análisis de cómo los grupos con mayores recursos para la producción de narrativas, cuyos actores contaban con experiencia en el manejo de redes y el contexto institucional de la política pública estudiada, pudieron persuadir a los decisores políticos de objetar el cambio político mediante la evidencia de sus propios riesgos.

La comprensión teórica y empírica de la utilización de narrativas para persuadir a los tomadores de decisiones sobre los riesgos del proceso de modificación de las políticas públicas de vivienda social en Bogotá se propone como un avance en la incorporación del marco de

narrativas de las políticas al marco de coaliciones promotoras y de los estudios para explicar el cambio o estabilidad del sistema de creencias de las políticas públicas.

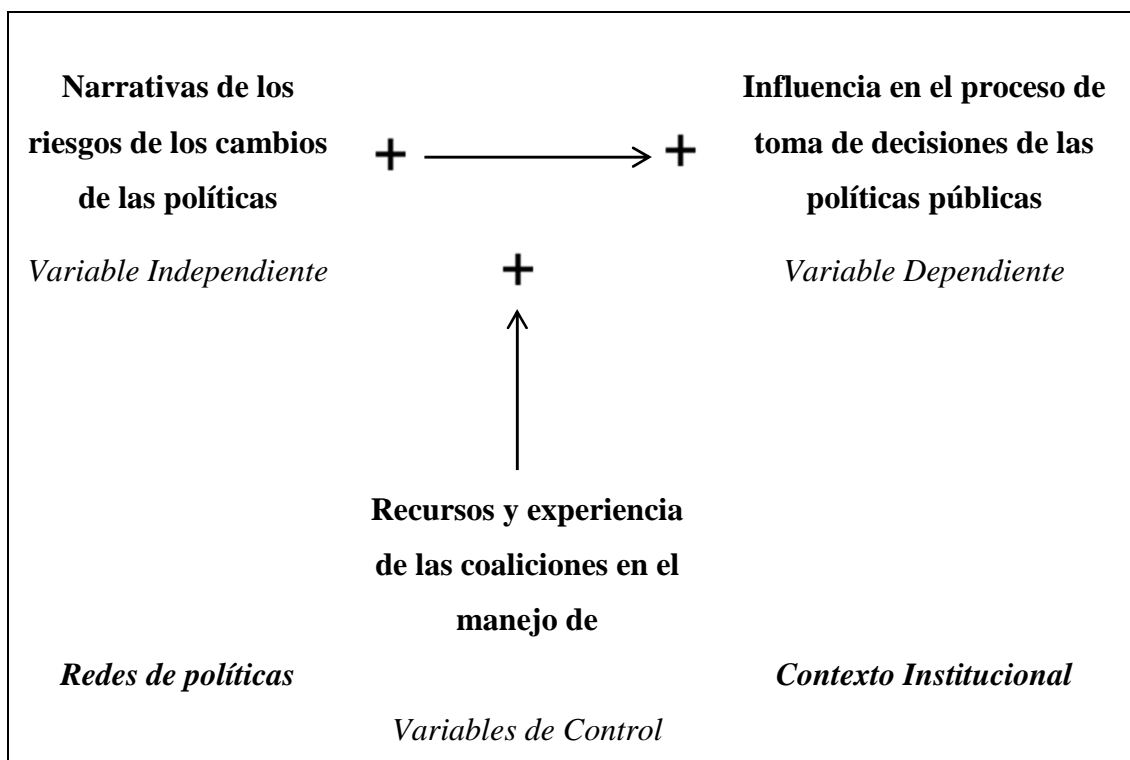
La investigación busca indagar por qué la construcción de narrativas, y aún más las que evidencian riesgos, influyen en la decisión de dar continuidad o promover el cambio en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas y cómo en este proceso son relevantes las diferencias de los actores en relación con sus niveles de recursos y de experiencia en el manejo de redes y el contexto institucional de la política pública.



*Figura 1. Modelo teórico*

Fuente: elaboración propia

El caso estudiado permite analizar un subsistema de políticas públicas específico, observar las narrativas para evidenciar riesgos utilizados por las coaliciones y el grado de influencia que tuvieron en la decisión los grupos con mayores recursos y experiencia en el manejo de las redes y el contexto institucional de la política, relacionando teórica y empíricamente las variables mencionadas con base en la siguiente relación causal.



*Figura 2. Relación causal*

Fuente: elaboración propia

En este sentido esta investigación tiene como objetivo:

- i) Examinar el cambio en el proceso de toma decisiones de las políticas públicas con base en el análisis de las narrativas de las políticas,
- ii) Entender por qué las narrativas de los actores sobre los riesgos del cambio influyen en la toma de decisiones respecto de dar continuidad o modificar las políticas públicas y,
- iii) Aplicar el método de trazado de procesos para explicar la influencia de los recursos y la experiencia en el manejo de redes y el contexto institucional en la toma de decisiones de dar continuidad o promover el cambio de las políticas públicas.

## **1.2 Cambio en el proceso de toma de decisiones de la política de vivienda social en Bogotá**

### **1.2.1 Política de vivienda social en Bogotá y su relevancia como estudio de caso**

La mejora de la calidad de vida de un alto porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza e indigencia en zonas sin acceso adecuado a bienes y servicios urbanos es uno de los mayores desafíos de las políticas públicas de las ciudades en América Latina.

La pasada administración de la ciudad de Bogotá (2012-2016) se propuso adelantar la modificación de normas urbanísticas para aplicar la obligación constitucional de colaborar en la financiación de viviendas sociales que recae sobre los promotores inmobiliarios que inician proyectos de construcción, con el fin de disminuir las diferencias socioeconómicas en el acceso a los bienes y servicios de la ciudad.

Este propósito generó un intenso debate entre las coaliciones a favor o en contra de esta iniciativa, permitiendo la posibilidad de evidenciar los intereses, creencias y prácticas culturales enraizadas en los grupos de poder asociados al sector inmobiliario y de la construcción, que llevan a la resistencia de la implementación de políticas para reducir la segregación socioeconómica en el espacio urbano, dado su impacto en el mercado de la vivienda.

El dominio de las creencias en torno a conservar altos niveles de segregación en las políticas de ordenamiento del territorio ha conllevado a que la mayoría de la población con ingresos económicos bajos no tenga un acceso adecuado a los bienes y servicios urbanos, haciendo aún más crítica su vulnerabilidad y desigualdad socioeconómica, dado que la precariedad del territorio al que son confinados disminuye su bienestar y limita su desarrollo.

La mayoría de los beneficios económicos se han concentrado en una porción reducida de ciudadanos, lo que ha limitado las oportunidades de desarrollo a la población más vulnerable sin que las políticas públicas hayan favorecido la generación de oportunidades de desarrollo para la mayoría de los ciudadanos y por el contrario han mantenido la desigualdad.

La aplicación de políticas tanto locales como nacionales ha favorecido la concentración de la riqueza y radicalización de la desigualdad, en un proceso paralelo de concentración del poder económico y político en una pequeña parte de la población.

Esta situación se radicaliza sustancialmente cuando se traslada al ámbito local, en tanto que a la desigualdad en ingresos y oportunidades de desarrollo se suman precarios territorios urbanos confinados y segregados que limitan aún más las posibilidades de ascenso y movilidad social.

El análisis de políticas públicas con un enfoque territorial evidencia cómo la concentración del poder económico y político ha generado una distribución de los recursos que ha profundizado la segregación.

La agrupación de la población con menores ingresos y oportunidades en un entorno con difícil acceso a los beneficios del desarrollo, sumado a la concentración de los ingresos y el poder político, ha redundado en la generación de políticas públicas que colaboren de manera limitada en la disminución de la segregación socioeconómica en el espacio urbano.

En este sentido, resulta relevante la investigación de la influencia de las narrativas en la permanencia de las creencias y políticas que favorecen la segregación espacial, en particular cuando se desarrolla un intento de modificación de esa situación por parte de los gobiernos locales a través de la generación de obligaciones a los constructores de entregar viviendas sociales como contraprestación a la posibilidad de mayores posibilidades edificatorias.

Debido a la posibilidad de documentar este proceso en la ciudad de Bogotá, se analizan las narrativas generadas por las coaliciones Anti y Pro modificación del POT entre 2012 y 2015, en el reciente intento de modificación de normas urbanísticas en Bogotá, cuyo enfoque central consistió en reducir la disminución de la marcada segregación socioeconómica del espacio urbano. Hasta el momento, esta controversia se encuentra suspendida en espera de la decisión judicial respecto a un posible vicio de procedimiento en el trámite que surtió la modificación normativa por parte de la Administración de la ciudad de Bogotá.

Este proceso abrió una posibilidad de revisar la resistencia a la implementación en las políticas de ordenamiento urbano para reducir la segregación socioeconómica en el espacio urbano, debido a intereses, creencias y prácticas culturales enraizadas en los grupos de poder.

Estos grupos, asociados en una coalición dominante, descalifican los discursos de cambio que promueven los grupos que apoyan los procesos de transformación política para avanzar en el mejoramiento de las condiciones sociales de grupos de bajos ingresos a través de utilización de estrategias para persuadir a los decisores de las políticas y a las instituciones y a la opinión pública sobre los riesgos de la mencionada modificación.

El estudio de este debate evidencia cómo las estrategias narrativas, orientadas a persuadir a los tomadores de decisiones sobre la inconveniencia de determinadas creencias de políticas en razón a los riesgos que promueven, constituyen un factor determinante en la posibilidad de lograr o no cambios en políticas altamente conflictivas.

### **1.2.2 Método de análisis y de recopilación de datos**

La investigación se propone responder si la variación de los elementos y las estrategias narrativas de los actores de la coalición dominante socio-económicamente para persuadir a los tomadores de decisión de los riesgos de la modificación de la política fue condición suficiente y necesaria para que los decisores de políticas se inclinaran por mantener la estabilidad de la política de vivienda social en Bogotá.

El diseño de la estrategia de investigación se orienta a explicar la estabilidad de la Política de vivienda social en Bogotá, mediante el análisis de contenido de las narrativas de las políticas de cada una de las coaliciones del caso estudiado y la comprobación de la hipótesis de investigación con base en la aplicación de las pruebas propuestas por el método del trazado de procesos.

El análisis de contenido se realiza a través de un libro de códigos explícito desarrollado que permite la medición empírica de los elementos, las estrategias, las creencias y las formas de comunicación de las narrativas de las políticas utilizadas para persuadir a los decisores de las políticas, a las instituciones y a la opinión pública.

Conforme las recomendaciones del marco teórico utilizado (Shanahan, Jones, McBeth, & Ross, 2013), las narrativas de las políticas analizadas consisten en publicaciones de los grupos de interés y agremiaciones públicas y privadas, editoriales de prensa libre, así como editoriales de opinión de periódicos respecto a la modificación de la política de vivienda social en Bogotá de 2012 a 2015.

Como método de control se utilizan las pruebas deductivas propuestas por el trazado de procesos, con el fin de evidenciar si la variación de los elementos y las estrategias narrativas de las políticas para persuadir a los tomadores de decisión sobre los riesgos de la modificación de la política fue condición suficiente y necesaria para que los decisores de políticas se inclinaran por mantener la estabilidad de la política de vivienda social en Bogotá.

Se utilizan las estrategias del método de trazado de procesos en cuanto a la posibilidad de eliminación de todas las alternativas posibles de ocurrencia de un fenómeno para evidenciar que el escenario remanente que queda debería ser uno correcto. Para este caso, se prevén como hipótesis alternativas el manejo de redes y del contexto institucional.

### **1.2.3 Aportes teóricos**

El NPF une la revisión de la formulación de las políticas públicas en un contexto narrativo y de construcción social, y la utilización de métodos científicos falseables.

Los supuestos centrales del NPF que permiten desarrollar y probar hipótesis son: la construcción social, la relatividad limitada, los elementos estructurales generalizables, la operación simultánea de tres niveles de análisis y modelo de individuo *homo narrans*.

Las proposiciones teóricas producto de estudios empíricos del NPF examinan cómo las narrativas interactúan con (y son usadas por): los individuos, a través de diseños experimentales, los grupos o coaliciones mediante el análisis de contenido y por la sociedad permeando instituciones y cultura (micro, meso, macro).

Así las cosas, en términos teóricos y empíricos se asumen los cuatro elementos centrales que dan estructura a las narrativas de las políticas: contexto, personajes, trama y moraleja (McBeth, Jones, & Shanahan, 2014, p. 228).

Esto implica que la investigación se encamine en continuar con la descripción de los escenarios de problemas de las teorías del proceso de las políticas, establecer parámetros para transformar sujetos de la comunicación en personajes de narrativas, definir y operacionalizar el concepto de trama y distinguir si moraleja hace parte de la narrativa de políticas o si se asemeja a una solución de políticas (Weible & Schlager, 2014, pp. 241-242).

Para que un documento de consumo público sea considerado una narrativa de las políticas debe contener una postura o juicio de la misma y al menos un personaje configurado como un héroe, villano, o víctima (Shanahan et al., 2013, p. 457). En este sentido, este estudio entiende las limitaciones de las coaliciones en producir narrativas efectivas y completas (Weible & Schlager, 2014, p. 242).

Por otra parte, el contenido de las narrativas de las políticas da cuenta de la variación de los sistemas de creencias y de las estrategias de las políticas en contienda dentro de contextos específicos de las políticas (McBeth et al., 2014, pp. 228-229). Esto buscando integrar en una proposición teórica comprobada los elementos narrativos centrales con una trama y una moraleja (Weible & Schlager, 2014, p.243).

Adicionalmente, el marco narrativo de las políticas se utiliza en razón a que identifica los elementos que vinculan en forma recursiva la opinión pública, las narrativas de las políticas y las decisiones de políticas a través de la operacionalización empírica de los elementos, las estrategias y las representaciones de creencias de las narrativas de las políticas en niveles de análisis del individuo, de los grupos o coaliciones y de las instituciones o de la cultura (Shanahan et al., 2014, p. 71).

En este marco, resulta de interés el estudio del caso; en razón al análisis de la estrategia de los grupos de actores opositores de generar narrativas afirmando que la modificación de la política tiene demasiados riesgos políticos a través de la demostración de mecanismos causales para influir en los decisores de políticas, las instituciones y la opinión pública (Shanahan et al., 2014, p. 72), en medio de un régimen democrático competitivo que se introduce en el proceso de las políticas públicas.



Como alternativa a modelos lógicos de análisis de mecanismos causales en los cuales la perspectiva de la elección racional espera que opere la realidad, el marco de narrativas de las políticas argumenta que las estrategias narrativas, como mecanismos causales, es quien conecta eventos y personajes para crear una realidad política que define a su vez el problema y el porqué de su existencia y cuáles son los caminos de solución más certeros en una particular dirección (Shanahan et al., 2014, p. 72).

Para el entendimiento del proceso de las políticas, el enfoque en las estrategias narrativas como mecanismos causales, establece que la definición del problema trata de la elaboración de historias con el fin de atribuir causa, culpa o responsabilidad como una abstracción teórica del rol de diferentes personajes actuando uno contra el otro, causándose daño, creando héroes, villanos y víctimas y trabajando para asignar culpas (Shanahan et al., 2014: 72).

En este sentido, la investigación busca avanzar en la descripción y explicación de la influencia de la variación de las narrativas de las políticas como mecanismo de persuasión para la resistencia al cambio de la política pública de vivienda social en Bogotá, además de la revisión de la influencia de los recursos y experiencia de los actores en persuadir a los decisores de las políticas y a las instituciones y a la opinión pública.

Además, resulta oportuno para el fortalecimiento de las explicaciones de la influencia de las narrativas en el proceso de las políticas el análisis de los costos de la producción de narrativas y del peso de la experiencia de los actores en el subsistema estudiado en relación con el manejo de las redes y la injerencia en el contexto institucional y cultural de las políticas (Weible & Schlager, 2014, p. 244).

Así mismo, se considera conveniente profundizar en la variación estratégica de las formas de comunicación de las narrativas de política: mensaje, medio, audiencia y emisor para persuadir y convencer a los decisores de políticas de qué o quién es la culpa del problema de políticas, entendiendo cómo estas variaciones moldean la comprensión individual y colectiva de las políticas públicas.

En este entorno, la ubicación de proyectos de viviendas sociales en zonas privilegiadas de la ciudad permite advertir que las narrativas de las políticas generadas por grupos que

promueven la segregación espacial lograron influir más que la evidencia científica, en los resultados, impactos y cambios de estas políticas.

#### **1.2.4 Aportes empíricos**

Para probar la hipótesis de investigación se utilizan métodos cualitativos, como el estudio de caso, el trazado de procesos y el análisis de contenido desarrollado por los autores del marco narrativo de las políticas.

El método del estudio de caso es la estrategia de investigación recomendada cuando se busca responder a preguntas del tipo cómo o porqué, cuando el investigador tiene poco control sobre los sucesos y variables, y cuando el foco de atención se sitúa dentro del contexto de un fenómeno contemporáneo en la vida real, ya que permite a los investigadores conservar las características holísticas y significativas de los acontecimientos (Yin, 2009).

La investigación con caso de estudio se ocupa de las situaciones donde hay muchas más variables de interés que datos (casos), y en consecuencia se confía en múltiples fuentes de evidencia, requiriendo que los datos converjan de forma triangular y, además, se beneficia del previo desarrollo de proposiciones teóricas para guiar la recogida de datos y su análisis, por lo que para explicar un fenómeno utiliza unidades de análisis específicas y enfoques explicativos, exploratorios o descriptivos (Yin, 2009).

El diseño del estudio de caso debe comprobar su validez mediante la selección de los tipos específicos de cambios que se pretende estudiar y la demostración de que las medidas seleccionadas de esos cambios reflejan realmente las variaciones que se quieren estudiar, así como mediante la construcción de explicaciones, el abordaje de explicaciones contrapuestas y el uso de modelos lógicos, y además mediante su capacidad de generar resultados y de réplica de resultados a través del testeo de la teoría (Yin, 2009).

La fiabilidad de las investigaciones a través de estudios de caso aumenta con la adopción de protocolos y la escogencia de múltiples casos en comparación de casos únicos. Así las cosas, en el trabajo del estudio de caso se sugiere aprender a integrar la realidad objeto de estudio con las necesidades de la investigación y adaptarse a los requerimientos de los informantes (Yin, 2009).

Así mismo, las preguntas del estudio caso deberán garantizar que se obtenga la evidencia que se requiere para contrastar las proposiciones del estudio, por medio de la recolección de información de diversas fuentes; ya sea por observación, entrevistas o análisis de documentos, manteniendo una base de datos de información y una cadena de evidencia que colabore en el proceso de triangulación (Yin, 2009).

El análisis de los datos en los estudios de caso deberá realizarse a través de la descripción del caso o en función de la propuesta teórica, mediante la coincidencia de patrones, la explicación de la capacidad y el análisis de series temporales. El análisis debe demostrar que se basó en todas las pruebas pertinentes, que todas las interpretaciones rivales principales son tratadas; que se trata el tema más importante del estudio y que el conocimiento experto anterior es parte del estudio (Yin, 2009).

Así mismo, el método de trazado de procesos tiene como base la observación y revelación de la evidencia diagnóstica para probar la inferencia descriptiva y causal mediante su descripción detallada y observación de la secuencia de cambios y causas (Collier, 2011, p. 823).

Para Collier (2011, p. 824) la revelación de la evidencia diagnóstica depende del conocimiento previo de lo siguiente:

- *El marco conceptual*: involucra un conjunto de conceptos interrelacionados y su posible operacionalización.
- *Las regularidades empíricas periódicas*: patrones establecidos en las relaciones entre dos o más fenómenos.
- *La teoría*: interconexión de las regularidades periódicas como un conjunto de ideas en un fenómeno particular.
- *El modelo explicativo*: conjunto de declaraciones que explican el por qué ocurren estas regularidades periódicas.

Para efectos descriptivos se realizará una línea de tiempo que enumera la secuencia de los acontecimientos con el fin de explorar la causalidad de las ideas contenidas en las narrativas,

considerar los tipos de evidencia que pueden confirmar o refutar estas ideas e identificar las pruebas apropiadas para evaluar esta evidencia.

Como una herramienta de inferencia causal, el trazado de proceso se centra en el despliegue de eventos o situaciones enfocándose en los cambios o secuencias con el tiempo, lo que para Collier (2011, p. 825) sugiere realizar:

- La descripción de los pasos claves en el proceso que permitan analizar el cambio o secuencia de las variables, con base en fuentes primarias o secundarias variadas y datos cualitativos y cuantitativos.
- La descripción mediante la comparación de los valores observados de una variable dada con uno o más contra-factuales hipotéticos, valores que se ven como alternativas plausibles pero que no ocurren en el caso estudiado.

Para el método de trazado de procesos la inferencia causal se evidenciará a partir del examen de la estructura y los resultados de investigaciones previas, en un intento de evaluar y, si fuera posible, eliminar todas las posibles razones no causales para las asociaciones observadas (Collier, 2011, p. 827).

En este sentido, las ideas básicas de la aplicación del trazado de procesos a la inferencia causal se resumen en términos de cuatro pruebas empíricas: la prueba de paja en el viento, la prueba de aro, la prueba de pistola humeante, y la prueba doblemente decisiva. Estas prueban se presentan clasificadas según se va pasando el ensayo, la hipótesis es condición necesaria y/o suficiente para aceptar la inferencia (Collier, 2011, p. 825).

Para el trazado de procesos (Collier, 2011, p. 825) si una hipótesis dada pasa las pruebas de una paja en el viento, esta solo debilita ligeramente hipótesis rivales; con las pruebas de aro esta las debilita en algo; con las pruebas de pistola humeante esta las debilita sustancialmente; y con el paso de las pruebas doblemente decisivas las podría sustancialmente eliminar.

Tabla 1. *Pruebas del trazado de procesos*

		Suficiente para afirmar inferencia causal	
		No	Sí
Necesario para afirmar inferencia causal	No	<b>Paja en el viento</b>	<b>Pistola humeante</b>
		<b>a. Pasando:</b> afirma relevancia de hipótesis, pero no la confirma.	<b>a. Pasando:</b> confirma hipótesis.
		<b>b. A falta:</b> hipótesis no se elimina, pero se debilita ligeramente.	<b>b. A falta:</b> hipótesis no se elimina, pero es algo debilitada
		<b>c. Implicaciones para las hipótesis rivales:</b> <b>Pasando:</b> ligeramente las debilita. <b>A falta:</b> de poco las fortalece.	<b>c. Implicaciones para las hipótesis rivales:</b> <b>Pasando:</b> sustancialmente las debilita. <b>A falta:</b> de algo las fortalece.
	Sí	<b>Aro</b>	<b>Doblemente decisiva</b>
		<b>a. Pasando:</b> afirma relevancia de hipótesis, pero no la confirma.	<b>a. Pasando:</b> confirma hipótesis y elimina otros.
		<b>b. A falta:</b> elimina hipótesis.	<b>b. A falta:</b> elimina hipótesis.
		<b>c. Implicaciones para las hipótesis rivales:</b> <b>Pasando:</b> un poco las debilita. <b>A falta:</b> de algo las fortalece.	<b>c. Implicaciones para las hipótesis rivales:</b> <b>Pasando:</b> las elimina. <b>A falta:</b> sustancialmente fortalece.

Fuente: (Collier. 2011, p. 825)

Para este método, antes de presentar la inferencia causal es útil: (i) la especificación de hipótesis para la selección e interpretación de piezas de evidencia y la comparación de unas contra otras, (ii) la distinción de pruebas dependiendo del conocimiento previo, los supuestos del estudio y la formulación de la hipótesis y (iii) la aplicación de una prueba a una pieza de evidencia dependiendo de los diferentes supuestos e interpretaciones (Collier, 2011, pp.825-826).

Las cuatro pruebas o test del process tracing advierten que en la formulación de las hipótesis se debe de tener en cuenta tanto la relación causal que se quiere explicar cómo las relaciones causales que se quieren excluir, así las pruebas del aro y de paja en el viento buscan mostrar que ciertos eventos o procesos no observados han ocurrido, mientras que la de pistola humeante y las pruebas doblemente decisivas buscan mostrar una inferencia causal entre un resultado y

un mecanismo explicativo demostrando que la hipótesis formulada es correcta y que las hipótesis contrarias son erróneas (Mahoney, 2012, p.573).

En este sentido, Mahoney (2012, p.572) propone que para determinar la hipótesis de la investigación: a) se explicita el resultado que se quiere explicar; b) se formula el mecanismo que induce el resultado; c) se ofrece una inferencia causal entre un evento o proceso, el mecanismo y el resultado; d) se ofrece una hipótesis sobre la inferencia causal; e) se explicitan las hipótesis alternativas a refutar/ debilitar.

### **1.2.5 Desarrollo**

La estructura del documento es la siguiente:

- En la Parte II se introduce al lector en el análisis de la formulación y toma de decisiones de políticas públicas y cómo las narrativas pueden explicar la estabilidad de las políticas.
- En la Parte III se presentan las teorías, conceptos y enfoques de referencia para analizar la influencia de las narrativas en la modificación de las políticas públicas, además, se examinan detenidamente las definiciones y explicaciones que se han planteado en la literatura sobre el fenómeno de las narrativas y las posibles formas de influencia de las narrativas en la modificación del sistema de creencias de las políticas públicas.
- En la Parte IV se introduce el contexto del estudio de caso y sus principales cuestionamientos de la política estudiada.
- En la Parte V adicionalmente, se presentan además las explicaciones del proceso de cambio de políticas del caso de estudio en cuanto a las narrativas, los recursos y experiencia de cada coalición así como en relación con las redes y las limitaciones institucionales.
- En la Parte VI se recogen las conclusiones respecto de las futuras línea de investigación.



## **PARTE II. PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN**

“No son los hechos los que estremecen a los hombres sino las palabras sobre los hechos”.

Epicteto

### **CAPÍTULO 2. ¿CÓMO LAS NARRATIVAS PUEDEN INFLUENCIAR LA ESTABILIDAD O EL CAMBIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?**

La investigación se propone avanzar en la comprobación de la hipótesis enunciada por el NPF a nivel meso, en la cual establece que la “variación en elementos narrativos de las políticas ayuda a explicar el aprendizaje de la política, el cambio de la política y los resultados de la política” (McBeth et al., 2014, p. 244)”.

Esto implica la influencia de la variación de los elementos, estrategias y sistemas de creencias de las narrativas de las políticas para persuadir la toma de decisiones, incluso por encima de la ciencia y su inserción a nivel macro en las instituciones y cultura, mediante el análisis de contenido de los documentos producidos por las coaliciones promotoras en un subsistema dado.

#### **2.1 Narrativas como variables del cambio o estabilidad de las políticas**

De acuerdo con el ACF, las personas participan en las políticas para trasladar sus creencias (tanto nucleares como, centrales y secundarias) en acción, es así como actores con creencias similares (gobierno y grupos de interés, académicos y analistas, entre otros) se convierten en parte de una misma coalición promotora, que interactúan y compiten junto a otras coaliciones en un determinado subsistema, afectado por otros subsistemas y por eventos de las políticas; y además interpretan y responden a eventos -como choques externos o internos- (Cairney & Heikkila, 2014, p. 379).

Con base en este marco, “el NPF busca medir cómo las narrativas son usadas en la formulación de políticas, como descripciones estilizadas del origen, objetivos, e impactos probables de las políticas, usadas estratégicamente para reforzar u oponerse a las medidas de las políticas” (Cairney & Heikkila, 2014, p. 379).



Así mismo, para este enfoque las narrativas tienen contexto, personajes, trama, y moraleja, y como en el *marketing* buscan persuadir apelando más a las creencias de una audiencia que a los hechos. Esto ya que, en razón a la racionalidad limitada, las personas, prestarían atención a ciertas narrativas, buscando atajos para reunir suficiente información, y estarían más propensos a aceptar historias simples que confirmen sus sesgos y explotar sus emociones, viniendo de una fuente (Cairney & Heikkila, 2014, p. 379).

Por adaptación al ACF:

Este proceso se sitúa dentro del "nivel meso" de los subsistemas, al identificar coaliciones promotoras compitiendo para presentar la narrativa más convincente, y en el "macro nivel" de instituciones, con el argumento que narrativas exitosas pueden incrustarse en la cultura de los sistemas de políticas. (Cairney & Heikkila, 2014, p. 379)

Para el NPF:

Una nueva narrativa de las políticas puede ser tan poderosa en sí misma como para precipitar el cambio de las políticas, ya que la variación en los elementos de las narrativas de las políticas ayuda a explicar el aprendizaje de las políticas, el cambio de las políticas, y los impactos de las políticas. (Shanahan, McBeth, & Hathaway, 2011, p. 549)

Lo anterior bajo el supuesto de que la utilización de las estrategias de persuasión de las narrativas de las políticas por parte de las coaliciones ayuda a explicar el cambio de las políticas.

Un objetivo declarado del NPF es permanecer dentro de la teórica y metodológica tradición social y científica del ACF y mostrar cómo sus hipótesis empíricas y el recuento causal de las narrativas de las políticas “sintetizan teorías que facilitan a la vez probar hipótesis de conceptos de ACF así como un marco independiente ofreciendo explicaciones de cambio de la política y resultados” (Shanahan et al., 2013, p. 537).

Las narrativas de las políticas son generadas y diseminadas por miembros de las coaliciones promotoras con base en la congruencia de las creencias de las políticas, la coordinación y un

resultado de las políticas deseadas (Shanahan et al., 2011). Si los grupos se representan a sí mismos como perdedores o ganadores, las narrativas de las políticas contendrán o expandirán algunas creencias estables fundamentales de las políticas, y a su vez otras coaliciones tratarán los elementos de esas narrativas como “historias construidas estratégicamente, intentando persuadir el público y/o tomadores de decisiones del impacto de las políticas preferido por la coalición” (Shanahan et al. 2011, p. 542).

Así mismo, desde el aprendizaje de políticas, la hipótesis de las narrativas de las políticas de persuasión se plantea que la variación en elementos narrativos de políticas ayuda a explicar el aprendizaje, el cambio y los resultados de las políticas en un proceso donde pareciera que reconfigurando los elementos narrativos de las políticas se podría modificar el paisaje de las políticas independientemente de nueva información o eventos determinados (Jones & Geoboo, 2014, p. 17).

Lo anterior, reconociendo el límite tautológico de la proposición teórica, en el sentido de que la variación o reconfiguración de las narrativas de las políticas modifican el paisaje político y constituyen en sí mismas una medida del aprendizaje y resultados de las políticas (Weible, 2014, p. 17); además, es preciso reconocer la complejidad de comprensión del proceso de las políticas en un sentido estrictamente científico y por consiguiente la necesidad de confrontar la validez de esta proposición con aplicaciones inductivas para configurar un enfoque deductivo que favorezca la generalización (Shanahan et al., 2014, p. 253).

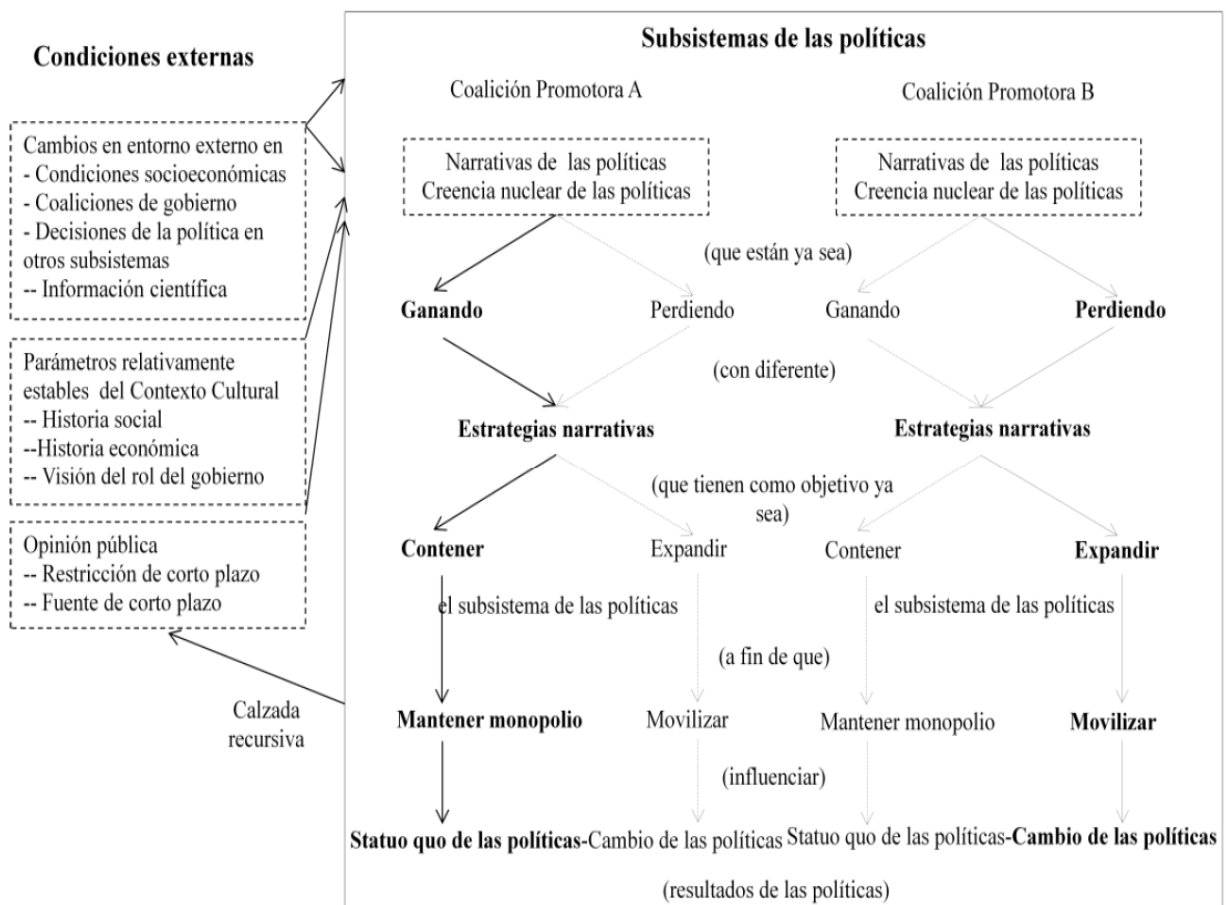


Figura 3. Marco narrativo de las políticas a nivel meso Perspectiva ACF

Fuente: (Shanahan et al., 2011, p. 543)

Con el fin de abordar qué teorías dentro del nivel meso (o grupal) del NPF (ver p. 73 sobre niveles del NPF) pueden ser introducidas para probar los conceptos y variables del ACF, este marco se centra en cuatro conceptos y suposiciones relevantes (Shanahan et al., 2011, pp. 545-546):

- (i) *Sistemas de creencias*: son el pegamento que enlaza coaliciones promotoras;
- (ii) *Aprendizaje de las políticas*: es una perdurable pero relativa alteración en pensamiento o comportamiento en parte de una coalición.
- (iii) *Opinión pública*: sirve como una restricción exógena, choque interno o una fuente de la coalición promotora.
- (iv) *Estrategia*: es usada por coaliciones promotoras para influenciar decisiones de autoridades gubernamentales

### **2.1.1 Narrativas de las políticas y sistemas de creencias de las coaliciones promotoras**

El ACF se centra en las coaliciones promotoras y en el rol del sistemas de creencias, valores básicos, suposiciones causales, percepciones del problema, en la conformación de esas coaliciones como fundamentales para (i) militar en contra de su alteración, (ii) limitar y definir miembros de la coalición a largo plazo, (iii) proporcionar una brújula de la conducta de la coalición y (iv) ser el propósito que guía la coalición a trasladar estratégicamente esas creencias en las políticas públicas preferidas (Shanahan et al., 2011, p. 546).

La cualidad de los vínculos de las creencias de las políticas como *pegamento coalicional* puede ser empíricamente determinado a través de la cuantificación de elementos de narrativas de las políticas (Shanahan et al. 2011, p. 548).

En este sentido, la cuantificación de las creencias de las políticas a través de los elementos de las narrativas de las políticas de los personajes puede ser usado para medir, probar y explicar la estabilidad, fortaleza y cohesión de creencias de las políticas en el tiempo como facetas de la conducta dentro de y entre las coaliciones (Shanahan et al. 2011, p. 546).

### **2.1.2 Narrativas de las políticas y aprendizaje de las políticas**

Para el ACF el aprendizaje orientado a las políticas resultante de la experiencia y/o nueva información científica constituye un mecanismo causal para el cambio de las políticas, en razón a su capacidad de alterar los sistemas de creencias en el subsistema de políticas. A través de un proceso llamado por este marco como “ilustración”, las coaliciones promotoras integran insistentemente este nuevo conocimiento de las políticas, convergiendo sobre creencias de las políticas que resultan en un impacto en las políticas (Shanahan et al. 2011, p. 548).

El ACF plantea que el aprendizaje de las políticas puede ocurrir más en subsistemas de políticas colaborativos que adversariales, los primeros caracterizados por: (i) bajos niveles de conflicto; (ii) acuerdo en los hechos y teorías; y (iii) un foro profesional que proporciona reglas y normas. Un subsistema colaborativo presenta altos niveles de cohesión (Shanahan et al., 2011, pp. 548-549). La medición de los niveles de cohesión dentro de y a través de las coaliciones, con base en los elementos narrativos estructurales, puede ayudar a evaluar cuándo

el aprendizaje de las políticas puede ocurrir o no, en razón a detectar si un sistema es colaborativo o adversarial (Shanahan et al., 2011, pp. 548-549).

En este sentido la teoría narrativa sugiere que las narrativas de las políticas pueden ser una importante entrada, es decir variable independiente, en el aprendizaje de las políticas”

Hajer (1993) escribió del discurso de las coaliciones que validan y/o imponen su historia de las políticas a través de la institucionalización de su historia de política preferida (p.47); el cambio de las políticas es teorizado para ocurrir cuando un nuevo discurso, o historia, se vuelve dominante (p. 55). Y porque la narrativa es una forma de comunicación humana universal (White, 1987), es muy probable que las historias sean la sinapsis social uniendo los individuos a sus coaliciones. Así, la aceptación de una nueva narrativa podría factiblemente ayudar a facilitar las condiciones ACF del “aprendizaje de las políticas”, incluso si tales variables como información científica se mantuvieran constantes. (...) Para ser claro aquí, todos estos postulados de cambio pueden ocurrir sin alterar fundamentalmente los hechos convenidos científicamente en el relevante subsistema de políticas (...) En otras palabras, el poder de una buena historia es probable que forme el aprendizaje y el impacto sobre las políticas, independientemente de la información científica disponible. La investigación narrativa empírica soporta esta conjetura. (Shanahan et al., 2011, p. 549)

El NPF afirma que la persuasión de las narrativas de las políticas puede precipitar el cambio de las políticas. Esto, en el sentido que las narrativas pueden ser una variable independiente a las variables dependientes asociadas con el cambio e impactos de las políticas (Shanahan et al., p. 2011) en razón a que la “variación en los elementos de las narrativas de las políticas ayuda a explicar el aprendizaje de las políticas, el cambio de las políticas, y los impactos de las políticas” Shanahan et al. 2011, p. 549) en una en una faceta poco estudiada del ACF: la estrategia (Shanahan et al., 2011, p. 556).

El NPF considera que las narrativas pueden ser una ayuda estratégica para cimentar en la teoría política tradicional cómo las políticas son contadas por actores políticos (especialmente los grupos de interés y las élites) en su esfuerzo para expandir su poder y ganar en el proceso de las políticas (Jones & McBeth, 2010). Sin embargo, también afirma que todavía “no hay

ningún estudio empírico de cómo tales tácticas narrativas de las políticas de los grupos de interés, los medios y las élites influyen realmente en el comportamiento de la persona que toma decisiones y opinión” (Jones y McBeth, 2010, p. 345).

En el nivel meso, las narrativas de las élites y grupos pueden ser evaluados en términos de estrategias políticas y cómo estas ayudan a la composición de la forma coalición, impactan a la opinión pública, a la elite y a las decisiones institucionales, y si esas narrativas beneficiarán a grupos más poderosos sobre los menos poderosos (Jones y McBeth, 2010, p. 346).

## **2.2 Operacionalización de la investigación**

Con base en el enfoque de análisis de contenido para reunir datos de documentos (que incluyen narrativas) existentes, entendidos como la unidad de análisis, se seleccionan no solo documentos de los grupos interesados o personas autorizadas en las políticas, sino además de medios de comunicación y documentos diferentes a los escritos, en una muestra significativa del total de narraciones (o si es posible en su totalidad), producidas por los miembros de las coaliciones que identifican una preferencia de políticas y utilizan personajes en una trama estructurada (Pierce et al, 2014, p. 32).

Adicionalmente, se analizan cualitativamente y se organizan los datos para medir la influencia de una narrativa en las variaciones de creencias y decisiones de políticas y su influencia en la composición de la coalición o en los resultados de las políticas necesarios para capturar diversos actores de las políticas en un subsistema de políticas, medir el tiempo de cambio o comparar grupos de actores de las políticas utilizando elementos generalizables de las narrativas en distintos conceptos como la trama (asignación de riesgos) y los personajes (héroes, villanos y víctimas) (Pierce et al, 2014, pp.35-36).

Así las cosas, se considera el subsistema de políticas como nivel de análisis y como unidad de análisis los documentos de consumo público sobre las políticas producidos por los miembros de las coaliciones en disputa y medios de comunicación. Esto mediante la examinación de documentos sobre temas previamente determinados a través de un libro de códigos que codifica las instrucciones para consultar la existencia o inexistencia de los elementos narrativos incluyendo las posiciones (favor-contra-neutral), percepciones (perjudicar-ayudar), soluciones

(específicas al caso, pero generalizables al tema) y personajes de una política (villanos, héroes o víctimas).

### 2.2.1 Modelo teórico aplicado al estudio de caso

El modelo teórico planteado supone que las coaliciones utilizan estrategias narrativas en un subsistema de políticas públicas para trasladar su sistema de creencias al sistema político y cultural.

Lo anterior implica que más allá de los cambios o estabilidad a nivel meso, las estrategias narrativas de las políticas constituyen un instrumento para modificar o dar continuidad a determinada solución de política, mediante la persuasión de la opinión pública y de los tomadores de decisión de las instituciones de gobierno. En este sentido, las estrategias narrativas no solo se configuran como variable explicativa de la estabilidad de las políticas del subsistema, sino que además se configuran, junto con los recursos y experiencia de las coaliciones en el manejo de las redes y el contexto institucional de las políticas; en factores fundamentales tanto para la estabilidad o cambio del subsistema como parte del sistema institucional y cultural.

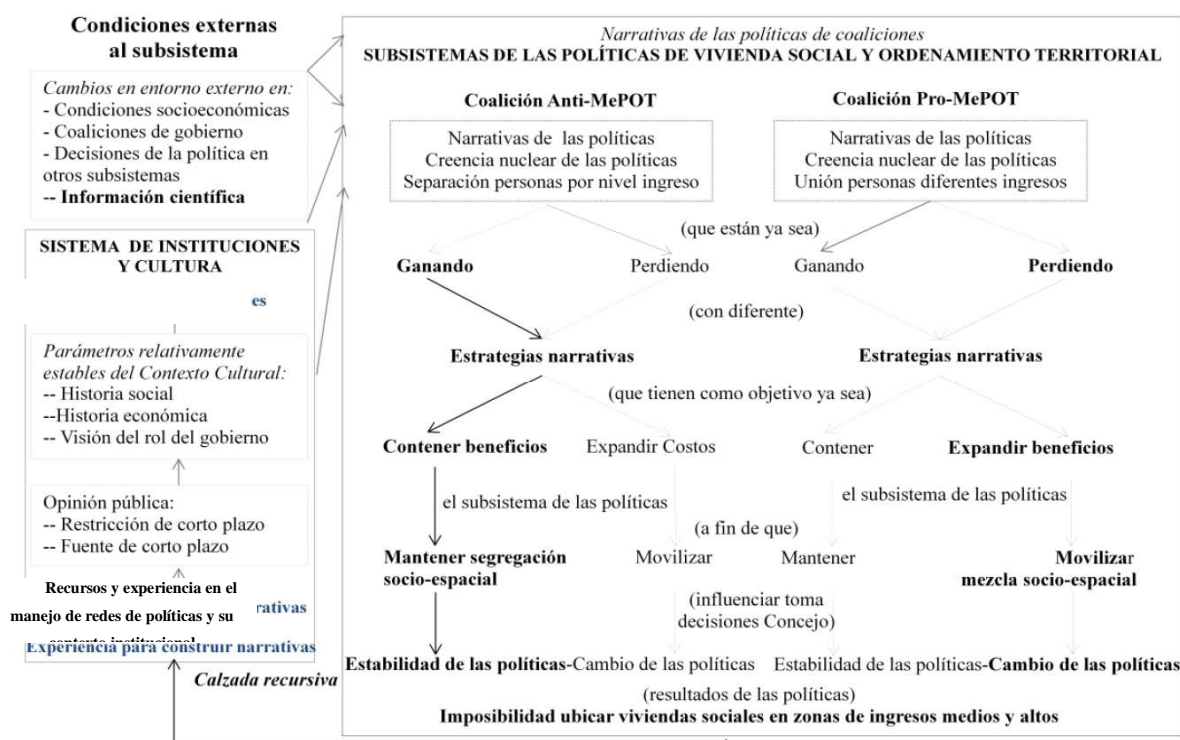


Figura 4. Modelo teórico de la investigación

Fuente: elaboración propia con base en (Shanahan et al., 2011, p. 543)

### 2.2.2 Variables

Las preguntas de investigación se sitúan en el nivel meso del análisis propuesto por el NPF. Las variables del NPF a ese nivel están constituidos por lo siguiente: (i) los elementos narrativos, (ii) estrategias narrativas, (iii) las creencias de las políticas; a la que se adicionan las (iv) estrategias de comunicación para lograr persuadir a la opinión pública y a los decisores de las políticas:

- (i) Los elementos narrativos son definidos con el uso de personajes, tipos de historias, mecanismos causales, soluciones y evidencia.
- (ii) Estrategias narrativas incluyen distribución de costos y beneficios de la propuesta de solución de las políticas y la oposición a la solución de las políticas y el uso del recurso del diablo.
- (iii) Creencias de las políticas son derivados tales como el uso de personajes y valores en las narrativas de las políticas.
- (iv) Las formas comunicación consisten en modificaciones de las narrativas para persuadir a la opinión pública y a los decisores de políticas dependiendo de la audiencia, el mensaje, su modo y emisor.

El siguiente cuadro establece la definición y operacionalización de cada una de las variables de estudio:

Tabla 2. *Descripción de variables*

Narrativas de las políticas				Definición	Codificación
Elementos narrativos	Estado del problema			La entidad afectada por una condición especificada.	
	Personajes	Los participantes en una narrativa de las políticas.	Víctima	La entidad herida por una específica condición	Ambiente Ciudadanos pobres Sector Privado
			Villano	La entidad responsable por el daño hecho a la víctima	Constructores/ Negocios Ciudadanos Sector Público
			Héroe	La entidad designada como el solucionador o la capaz de arreglar el problema específico.	Constructores/ Negocios Ciudadanos Sector Público



Estrategias narrativas	Evidencia (contexto)	Soporte ofrecido con la intención de demostrar un problema, por lo general pertenecientes a los accesorios del mundo real en el entorno del problema.			Evidencia/Ciencia Sí o No
	Mecanismos causales	Una relación teórica denotando y una relación de causa y efecto entre una o más variables independientes y una variable dependiente.	Intencional		Sí o No
			Mecánico		Sí o No
			Inadvertido		Sí o No
			Accidental		Sí o No
	Moraleja de la historia	Una relación teórica denotando y una relación de causa y efecto entre una solución de la política ofrecida que está intentando resolver el problema específico			Sí o No
	Trama	Una historia dispositivo de enlace de los personajes, evidencia (escenario), mecanismos causales, y moraleja de la historia (solución de las políticas)	Disminución		Progreso estimado Historia de disminución Cambio es solo una ilusión
			Control		Conspiración Impotencia y control Culpar a la víctima
			Victoria		Si o No
	Expansión	Una historia de las políticas que representa concentrando beneficios y difusión de costos que tiene la intención de llamar la atención a mas participantes y expandir el escenario del conflicto.	Para la política opuesta Por su política		Concentración beneficios difusión costos Difusión beneficios concentración costos No usado
Estrategias narrativas	Contención	Una historia de las políticas que representa difundiendo beneficios y concentrando costos que tiene la intención de llamar la atención de disuadir a nuevos y mantener el <i>statuo quo</i> .	Para la política opuesta Por su política		Concentración beneficios difusión costos Difusión beneficios concentración costos No usado
	Cambio de diablo	Una historia de las políticas exagerando el poder de un oponente mientras comprenden el poder de la narración de un grupo o coalición			Porcentaje del total de referencias a si mismos como héroes - Porcentaje de total de referencias a otros como villanos/total
	Cambio de ángel	Una historia que enfatiza habilidad de un grupo o coalición y/o compromiso para resolver un problema,			Porcentaje del total de referencias a mismos como ángeles - Porcentaje de total de

Creencias de las políticas	desenfatizando mientras el villano		referencias a otros como villanos/total		
	Un conjunto de valores y creencias que orientan un grupo o una coalición	Intercoalicional Intracoalicional	Vulnerables-Acomodados	Víctimas de población vulnerable-Víctimas Acomodados/Total	
			Polis-Market	Víctimas de grupo-Víctimas individuales/Total	
			Conservación-Negocios	Héroes de vulnerables-Héroes de los negocios/Total	
Formas de comunicación	Persuasión	Las coaliciones implementan la estrategia de comunicación para lograr persuadir a los decisores de políticas	Audiencia	Identificando y segmentando grupos de audiencias,	General- Especializada
			Mensaje	Determinando el mensaje más apropiado para cada audiencia	Genérico-Científico
			Modo	Desarrollando la más efectiva presentación, sincronización y canales para esas comunicaciones	Lenguaje Básico-Técnico
			Emisor	Identificación de los emisores preferidos para cada audiencia	Conocido-Poco conocido

Fuente: elaboración propia con base (Shanahan et al., 2013)

En este caso se espera que haya diferencias entre las coaliciones en el uso de los elementos narrativos y una mayor utilización de la estrategia de cambio a diablo en las narrativas de las políticas de grupos perdedores.

### 2.2.3 Comprobación de hipótesis

En el caso estudiado se configuran dos coaliciones una anti-modificación y otra pro-modificación del Plan de Ordenamiento Territorial.

La estabilidad en la política pública de vivienda social y de las creencias en relación con la segregación socio-espacial puede explicarse a partir de la configuración de las narrativas de los actores de las coaliciones que evidencian riesgos y que debilitan los argumentos científicos.

Así mismo, los recursos y experiencia de las coaliciones en el manejo de redes de políticas y su contexto institucional intervienen en la estabilidad o el cambio de la toma decisiones de las políticas públicas.

Para el análisis de las diferencias narrativas se comparan los documentos organizados dependiendo si son opuestos o respaldan a la política, usando descripciones estadísticas buscando diferencias significativas entre grupos. Así como mapas de redes para ilustrar asociaciones entre percepciones positivas o negativas (obligación de construir viviendas sociales como carga o beneficio) de los asuntos y los diferentes tipos de personajes (héroes, villanos o víctimas) producidos en los documentos de los grupos a favor y en contra del asunto.

Además, a cada una de las variables establecidas se asigna una prueba, propuesta por el método de trazado de procesos, en función de la posibilidad que tengan de constituirse en una condición suficiente o necesaria de inferencia causal de las hipótesis planteadas, como se explica en la siguiente tabla:

Tabla 3. *Planteamiento de hipótesis*

Hipótesis causal		
<b>Las coaliciones con mayores recursos y experiencia en el manejo de las redes y del contexto institucional y que utilizan narrativas para evidenciar riesgos determinan el cambio o estabilidad en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas.</b>		
<b>Personajes Principales</b>		
<b>Coalición Anti-Mepot</b>		
<b>Abogados</b>	Concejales	Gobierno Nacional
<b>Academia</b>	Veeduría Distrital	Congresistas
<b>Asociación Ciudadanos</b>	Ex -alcalde	
<b>Gremios</b>		
<b>Medios</b>		
<b>Coalición Pro-Mepot</b>		
<b>Academia</b>	Alcalde	Gobierno Nacional
<b>Gremios</b>	Administración Distrital	Congresistas
<b>Medios</b>	Concejales	
	Consejo de Planeación	
<b>Variables</b>		
<i>Variables Independientes</i>	<i>Variables Intervinientes</i>	<i>Variables Dependientes</i>
<b>H1. Narrativas que evidencian riesgos</b>	H2. Recursos de coaliciones para construir narrativas H3. Experiencia de coaliciones en el subsistema H4. Manejo de Redes H5. Contexto Institucional	H6. Modificación del POT para incorporar cambios en la política pública de vivienda social

Fuente: elaboración propia con base en (Collier, 2011, p. 825)

### **2.2.3.1     *Las pruebas de paja en el viento***

Las pruebas de paja en el viento no proporcionan un criterio ni necesario ni suficiente para aceptar o rechazar una hipótesis, y estas sólo debilitan ligeramente las hipótesis rivales. Es la más débil de las cuatro pruebas sin embargo proporcionan puntos de referencia para la evaluación inicial de una hipótesis. Además, si una hipótesis dada pasa múltiples pruebas de paja en el viento, puede sumarse a la evidencia afirmativa importante (Collier, 2011, p. 826).

### **2.2.3.2     *Las pruebas de aro***

Estas pruebas configuran un estándar más exigente al entregar un criterio necesario, pero no suficiente para aceptar la explicación. Las pruebas de aro no confirman una hipótesis, pero pueden eliminarla. Esta prueba tiene implicaciones fuertes para las hipótesis rivales, en tanto que debilitan un poco su verosimilitud, sin excluir la posibilidad de que la hipótesis alternativa pueda ser relevante (Collier, 2011, pp. 826-827).

### **2.2.3.3     *La prueba de pistola humeante***

La metáfora de una "*pistola humeante*" proporciona un criterio suficiente pero no necesario para aceptar la inferencia causal. Con esta prueba una determinada hipótesis puede ser apoyada con fuerza, pero si no se pasa no es posible rechazarla. Así mismo, si una hipótesis dada pasa esta prueba, debilita sustancialmente las hipótesis rivales (Collier, 2011, p. 827).

### **2.2.3.4     *La prueba doblemente decisiva***

Estas pruebas suponen un gran estímulo inferencial que confirman una hipótesis y eliminan todas las demás. Se reúnen tanto el nivel suficiente y necesario para establecer la causalidad. Generalmente se puede lograr que una hipótesis pase esta evaluación mediante la combinación de múltiples pruebas, que en conjunto apoyan una explicación y eliminan todas las demás (Collier, 2011, p. 827).

### 2.2.3.5 Método de eliminación

En este sentido la combinación de pruebas implica que el investigador elimine todas las alternativas posibles, para que el escenario remanente pueda ser uno correcto. Lo anterior permite el descubrimiento inesperado y las inusuales explicaciones.

Tabla 4. *Pruebas de inferencia causal*

Suficiente para afirmar inferencia causal		
	No	Sí
Necesario para afirmar inferencia causal	No	3. Pistola humeante
	1. Paja en el viento	
	a. <b>Pase:</b> afirma relevancia de hipótesis, pero no la confirma.	a. <b>Pase:</b> confirma hipótesis.
	b. <b>A falta:</b> hipótesis no se elimina, pero se debilita ligeramente.	b. <b>A falta:</b> hipótesis no se elimina, pero es algo debilitada
	c. <b>Implicaciones para las hipótesis rivales:</b> <b>Pasando:</b> ligeramente las debilita. <b>A falta:</b> de poco las fortalece.	c. <b>Implicaciones para las hipótesis rivales:</b> <b>Pasando:</b> sustancialmente las debilita. <b>A falta:</b> de algo las fortalece.
	Sí	4. Doblemente decisiva
	2. Aro	
	a. <b>Pase:</b> afirma relevancia de hipótesis, pero no la confirma.	a. <b>Pase:</b> confirma hipótesis y elimina otros.
	b. <b>A falta:</b> elimina hipótesis.	b. <b>A falta:</b> elimina hipótesis.
	c. <b>Implicaciones para las hipótesis rivales:</b> <b>Pasando:</b> un poco las debilita. <b>A falta:</b> de algo las fortalece.	c. <b>Implicaciones para las hipótesis rivales:</b> <b>Pasando:</b> las elimina. <b>A falta:</b> sustancialmente fortalece.

Fuente: elaboración propia con base en (Collier, 2011, p.825)

## 2.3 Modelo de gestión del cambio

Un reciente modelo para entender, gestionar y secuenciar el cambio a nivel individual, de comunidades y organizaciones empresariales y gubernamentales ha desarrollado un marco de estrategias para incrementar la posibilidad de que ciertos cambios sean implementados exitosamente<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> ADKAR es un modelo de gestión del cambio orientado a los objetivos que permite a los equipos de gestión de cambio a centrar sus actividades en los resultados empresariales específicos. El modelo fue utilizado inicialmente como una herramienta para determinar si las actividades de gestión del cambio, como las comunicaciones y la formación estaban teniendo los resultados deseados durante el cambio organizacional. El modelo tiene sus orígenes en la alineación de las actividades

El modelo (denominado ADKAR por sus siglas en inglés) se estructura a partir de 5 elementos u objetivos, desarrollados como bloques de construcción, que deben estar en el lugar donde vaya a ser realizado un cambio (Hiatt, 2006), p. 1):

- |    |                 |                                                          |
|----|-----------------|----------------------------------------------------------|
| A. | (Awareness)     | Conciencia de la necesidad de cambio                     |
| D. | (Desire)        | Deseo de soportar y participar en el cambio              |
| K. | (Knowledge)     | Conocimiento de cómo cambiar                             |
| A. | (Ability)       | Para implementar habilidades y comportamiento requeridos |
| R. | (Reinforcement) | Reforzamiento para sostener el cambio                    |

- (i) *Conciencia*: simboliza una persona entendiendo la naturaleza del cambio, por qué el cambio se está realizando y los riesgos de no cambiar, además de la información acerca de las causas internas y externas que crean la necesidad para el cambio y lo que hay en el cambio para él.
- (ii) *Deseo*: describe la disposición para soportar y participar en un cambio, como una elección personal, influenciada por la naturaleza del cambio, la situación personal del individuo, y motivadores intrínsecos a cada persona.
- (iii) *Conocimiento*: describe la información, formación y educación necesaria para conocer cómo cambiar, así como información acerca de comportamientos, procesos, herramientas, habilidades entre otros que son necesarios para implementar un cambio.
- (iv) *Capacidad*: representa la realización o ejecución del cambio, convirtiendo el conocimiento en acción cuando una persona o grupo tiene la capacidad demostrada para implementar el cambio en los niveles de desempeño requerido.
- (v) *Reforzamiento*: describe los factores internos y externos que sostienen el cambio, que incluye reconocimiento, recompensas y celebraciones, así como satisfacción

---

tradicionales de gestión del cambio para un resultado u objetivo determinado. El modelo ADKAR fue publicado por primera vez por Prosci en 1998 después de una investigación con más de 300 empresas se someten a grandes proyectos de cambio. En 2006, Prosci lanzó el primer texto completo sobre el modelo ADKAR en ADKAR libro de Jeff Hiatt: un modelo para el cambio en los negocios, el gobierno y nuestra comunidad. Este modelo está destinado a ser una herramienta de entrenamiento para ayudar a los empleados a través del proceso de cambio. Consulte el Kit de herramientas de Gestión del Cambio para obtener más información acerca de la gestión del cambio organizacional (Prosci, s.f., párr. 3)

personal con sus logros u otros beneficios derivados del cambio. (Hiatt, 2006, pp. 2-3)

Estos elementos se organizan a partir del orden natural de cómo una persona experimenta cambio, en razón a que es la conciencia de la necesidad de cambio la que estimula el deseo o disipa la resistencia al cambio. Es así como no se busca saber cómo hacer algo que no se quiere hacer, ni se puede implementar algo que no se sabe hacer y solo es posible reconocer y apreciar lo que ha sido logrado (Hiatt, 2006, p.3).

Tabla 5. *Factores que influyen en cada elemento de cambio*

Elementos	Factores que influyen éxito
<b>Conciencia de necesidad de cambio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El punto de vista de una persona de la situación actual.</li> <li>• La forma en que una persona percibe problemas.</li> <li>• Credibilidad del remitente de los mensajes de sensibilización.</li> <li>• Circulación de información errónea o rumores.</li> <li>• Impugnabilidad de las razones para el cambio.</li> </ul>
<b>El deseo de soportar y participar en el cambio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La naturaleza del cambio (lo que el cambio es y cómo apoyar y tendrá un impacto en cada persona).</li> <li>• El contexto de la organización o del medio ambiente para el cambio (su percepción de la organización o entorno que está sujeta a cambios).</li> <li>• La situación personal de cada individuo.</li> <li>• Lo que motiva a una persona (esos motivadores intrínsecos que son exclusivos de un individuo).</li> </ul>
<b>Conocimiento de cómo cambiar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La actual base de conocimientos de un individuo de cómo cambiar .</li> <li>• La capacidad de esta persona para obtener conocimiento adicional.</li> <li>• Los recursos disponibles para la educación y la formación .</li> <li>• Acceso o existencia de los conocimientos necesarios.</li> </ul>
<b>Capacidad para implementar habilidades y comportamientos requeridos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bloqueos psicológicos.</li> <li>• Capacidades físicas.</li> <li>• Capacidad intelectual.</li> <li>• Tiempo disponible para desarrollar las habilidades necesarias.</li> <li>• La disponibilidad de recursos para apoyar el desarrollo de nuevas habilidades.</li> </ul>
<b>Refuerzo para sostener el cambio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El grado en que el refuerzo es significativo y específico para la persona afectada por el cambio.</li> <li>• La asociación del refuerzo con el real progreso o logro demostrado.</li> <li>• La ausencia de consecuencias negativas.</li> <li>• Un sistema de rendición de cuentas que crea un curso mecanismo para reforzar el cambio.</li> </ul>

Fuente: (Hiatt, 2006, p. 45)

En este sentido, las actividades de gestión de cambio juegan un rol específico en el proceso de cambio, puesto que las comunicaciones son el instrumento para construir la conciencia de

la necesidad de cambio, mientras que el patrocinio crea conciencia, deseo y refuerzo, y la formación desarrolla el conocimiento y la capacidad.

Así mismo, los participantes principales contribuyen de diferente manera al cambio. Es así como el papel del patrocinador principal es clave en la construcción de la conciencia y el deseo, y luego en el refuerzo para el cambio (Hiatt, 2006: 46).

Tabla 6. *Asignación de actividades a la gestión del cambio ADKAR*

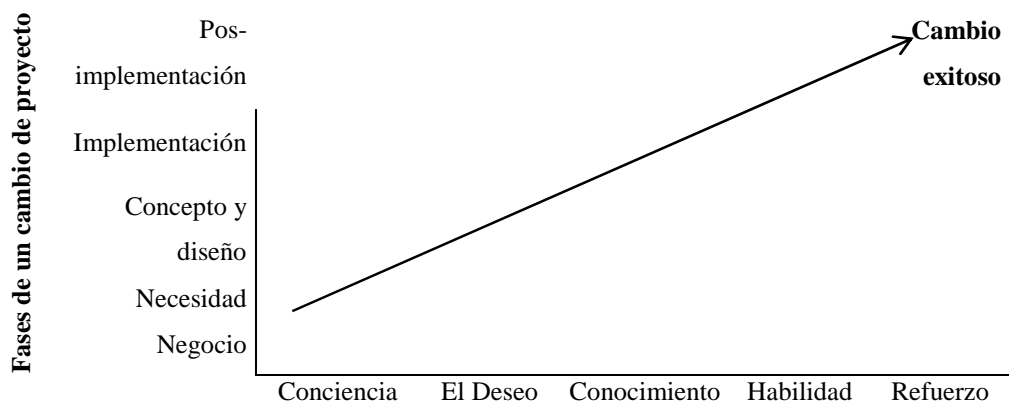
Actividades de gestión cambio	Conciencia	El deseo	Conocimiento	Capacidad	Refuerzo
<b>Comunicación</b>	○				
<b>Patrocinio</b>	○	○			○
<b>Formación</b>	○	○	○	○	○
<b>Entrenamiento</b>		○			
<b>Gestión de resistencia</b>			○	○	

Fuente: (Hiatt, 2006, p. 46)

En el ámbito organizacional, este modelo presenta una perspectiva más amplia sobre cómo actividades de gestión del cambio están conectadas a los resultados del negocio a través de las etapas del modelo. Esto no solo mediante las tareas de comunicaciones, el patrocinio o la formación, sino en la búsqueda de compromiso y rendimiento de las personas afectadas posibilitando que las actividades de gestión del cambio creen conciencia, deseo, conocimiento y capacidad de tener éxito en el cambio, y cuando las actividades refuerzan el conservar los beneficios de cambio (Hiatt, 2006, p. 47).

El cambio se produce en dos dimensiones: la dimensión organizacional (eje vertical) y la dimensión personal (eje horizontal). Un cambio exitoso ocurre cuando se producen las dos dimensiones del cambio al mismo tiempo. La organización debe darse cuenta de la plena aplicación del cambio para que se cumplan los objetivos de los negocios. Así mismo, la organización debe migrar a través de cada elemento del modelo ADKAR para que los individuos sean capaces de poner en práctica el cambio y poner los refuerzos en su lugar para sostener el cambio (Hiatt, 2006, p. 60).





**Fases de un cambio para empleados**

*Figura 5. Factores de Éxito para el cambio utilizando ADKAR*

Fuente: (Hiatt, 2006, p. 59)

Los elementos del modelo ADKAR deben ocurrir en secuencia y son acumulativos. En otras palabras, cada elemento es un bloque de construcción. Todos los bloques de construcción necesitan permanecer presentes para que el cambio que se sustente (Hiatt, 2006, p. 61).

La naturaleza de bloque de construcción del modelo es importante en términos de aplicación de ADKAR para los negocios, el gobierno o cambio en la comunidad. Los elementos ADKAR deben establecerse en orden. Cuando un elemento en el modelo preliminar es débil, entonces el cambio comienza a descomponerse. De ahí el término "punto de barrera" que se utiliza para referirse al primer elemento del modelo que es débil o vaya a ser evaluado como "bajo". Por ejemplo, si tanto la conciencia como el conocimiento se consideran bajo para un cambio específico, a continuación, la conciencia sería el punto de barrera para este cambio y necesitaría ser abordado antes de conocimiento. (Hiatt, 2006, p. 61)

Con el fin de lograr cada bloque de construcción del modelo ADKAR, deben ser completadas las actividades de gestión del cambio como comunicación eficaz, patrocinio activo y visible, entrenamiento participativo e informado, formación eficaz y la resistencia dirigida cuidadosamente gestionada (ver columna 2 de la Figura 7-4) (Hiatt, 2006, p. 48).

Es así como, la estrategia de comunicación para construir conciencia debe (i) identificar y segmentar grupos de audiencia; (ii) determinar los mensajes apropiados para cada audiencia;

(iii) desarrollar la más efectiva presentación, sincronización y canales para esas comunicaciones e (iv) identificar los emisarios preferidos para cada audiencia (Hiatt, 2006, p. 66)

La segmentación de audiencia es esencial para asegurar que mensajes de confianza sean diseñados específicamente para cada grupo. Cada grupo tendrá un único contexto y punto de referencia relacionado al cambio. Cada grupo tiene acceso a diferente información sobre una base regular y tendrá diferentes “puntos de dolor” y áreas de interés. Construcción de confianza será más efectiva cuando el mensaje se establezca en el contexto adecuado para cada audiencia y los mensajes claves sean adaptados para cada grupo. (...) Para comunicar confianza de la necesidad de cambio, el mensaje debe ser significativo a esa audiencia y debe ser diseñados con ellos en mente. (Hiatt, 2006, p. 67)



## **PARTE III. TEORIAS PARA EL ANALISIS DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **CAPÍTULO 3. ¿CÓMO EXPLICAN EL CAMBIO LAS TEORÍAS DEL PROCESO DE LAS POLÍTICAS?**

#### **3.1 Análisis de las políticas públicas**

##### **3.1.1 La esfera pública y la esfera privada**

Se podría decir que las políticas se ocupan de los asuntos colectivos en contraposición a la idea de actividades privadas, sin embargo, el debate por la definición de este concepto ha sido y continúa siendo un asunto medular en la ciencia política.

A principios de siglo XIX, los economistas políticos zanjaron esta diferenciación con el desarrollo de su idea de los mercados. Para ellos, gracias a las fuerzas del mercado la maximización del interés individual promovería el interés público. El libre funcionamiento de la elección y la libertad individual sería capaz de fomentar tanto los intereses de los individuos como el bien y bienestar públicos junto a así, la función del estado y de la política consistía en crear condiciones que coadyuvarán a garantizar el interés público, por lo que se consideraba que el gobierno se desempeñaría mejor cuanto menos activos demostrará (Parsons, 2007: 38).

La idea de la clara distinción entre lo público y lo privado empezó a derrumbarse a partir de fines del siglo XIX ya que cuestiones relativas a la educación, la salud, el bienestar social, la vivienda y la planeación urbana quedaron sujetas a la regulación e intervención estatal en razón a que a la esfera de lo privado pertenecía aquello en lo que no se perjudicaba otros y las políticas públicas se elegirían buscando la mayor felicidad del mayor número de individuos (Parsons, 2007: 39).

En el siglo XX, la concepción liberal de lo público y lo privado sufriría un cambio muy profundo en razón a la idea que la clave para resolver el conflicto entre las demandas de lo privado y lo público era contar con una forma de gobernanza más erudita. El enfoque de las políticas públicas se desarrollaría en el contexto del nuevo liberalismo a partir de la creencia en el estado como entidad administradora de lo público y sus problemas, a fin de ocuparse de

aquellos aspectos de la vida económica y social que el mercado no era capaz de resolver, cuya clave era el desarrollo del proceso de las políticas públicas y la toma de decisiones de políticas públicas informada (Parsons, 2007: 39-40).

Durante la posguerra y a raíz de la crisis económica se fue de nuevo implantando la idea de contraer el sector público y expandir el uso del mecanismo del mercado para asegurar la existencia de una administración pública que funcionará con los principios de gestión del mercado y del sector privado, debilitando la noción de una burocracia basada en la racionalidad, en la capacidad de la administración pública de representar los intereses públicos y en su diferenciación del ámbito político y así mismo, haciendo muy difícil para finales de siglo el contraste entre lo público y lo privado y entre las políticas públicas y la administración pública (Parsons, 2007: 40-41).

### ***3.1.1.1 La idea de las políticas públicas***

Una política pública representa el intento definir y estructurar una base racional para actuar o no actuar mediante el cual el Estado busca definir su legitimidad y llevar a cabo la voluntad de sus electores, constituyéndose en el producto básico de la democracia como elección ante un problema alejada de las connotaciones negativas de la política (Parsons, 2007: 47-50).

### **3.1.2 Evolución del enfoque de las políticas públicas**

Uno de los intereses centrales de la ciencia política es el conocimiento en y para el proceso de las políticas públicas y del conocimiento acerca de la formulación e implementación de las políticas públicas.

#### ***3.1.2.1 Análisis del proceso de políticas públicas***

El enfoque hacia el proceso de las políticas públicas se desarrolla con base en las aportaciones de las etapas del proceso de las políticas públicas de Harold Lasswell, de la idea de la racionalidad limitada de la toma de decisiones de Herbert Simons, de la complejidad e interacción del proceso de las políticas de Lindblom y de este proceso como insumos y resultados de David Easton, así como del entorno del proceso de las políticas públicas en un sistema político integrador y adaptador así como de otros aportes (Parsons, 2007: 50-53).

### **3.1.2.2    *Análisis del proceso de formulación de las políticas públicas***

El análisis del proceso de formulación de políticas públicas se configura a partir del estudio de los juicios de valor y los juicios de la realidad propuesto por Geoffrey Vickers, del desarrollo de un enfoque científico de este proceso modelado por Yehezkel Dror además de la idea de gobernanza moderna de Jon Kooiman y del sector público de Jan Lane entre otros (Parsons, 2007: 59-60).

### **3.1.3    *Análisis de las políticas públicas***

En razón al carácter multidisciplinario del análisis de las políticas públicas y los problemas públicos, para su estudio se debe ser consciente de la forma como los diferentes marcos de análisis u ópticas influyen en la interpretación de la información y los datos, definen y discuten los problemas, así como chocan, convergen y cambian (Parsons, 2007: 59-60).

El análisis de las políticas públicas comprende marcos de análisis derivados de:

- La economía: la economía del bienestar como la distribución y asignación de recursos y la elección pública como la racionalidad de la toma de decisiones.
- La sociología: la estructura social relacionada con el ciclo de vida y el enfoque sistémico.
- La psicología, la administración y la informática: el procesamiento de la información y su estudio del alcance de juicios, del tratamiento de la información y la resolución de problemas por personas u entidades.
- La filosofía y la ética: la filosofía política y sus marcos filosóficos desde Maquiavelo y Bacon; Bentham y Dewey; James y Dewey; Rawls y Nozick; Karl Popper; Hayek; Etzioni y Habermas.
- La política en el proceso de las políticas con los marcos de etapas, pluralistas-elitistas, neomarxistas, subsistemicos, del discurso, del uso del lenguaje y su comunicación e insitucionalistas.
- La política comparada: Explicación de la toma de determinadas medidas en diferentes gobiernos con base en enfoques: socioeconómicos, de los partidos en el gobierno, de la lucha de clases, neocorporativistas e institucionalistas.
- La gestión privada: Ideas y técnicas de la gestión gerencial empresarial aplicadas a la eficiencia del sector público).

### **3.1.3.1 *El análisis y el proceso de las políticas públicas***

El análisis de las políticas públicas este hecho de múltiples construcciones del proceso de políticas públicas y de los problemas que atienden los diseñadores de las políticas. Cuando se analizan políticas públicas se busca comprender los modos de pensar y modelos, los mapas y las metáforas que estructuran el análisis de y para los procesos y los problemas.

Un modelo, una teoría, una metáfora o un mapa tiene calidad en sus argumentos si tiene sentido, se sostiene, es consistente con la evidencia disponible, cuanto explica, si es convincente, si enriquece la comprensión del tema y si aporta algo diferente en relación a las demás teorías

El análisis de las políticas públicas según se considera como una actividad donde ninguna única teoría puede explicar una realidad tan compleja por sí misma. En este sentido, el enfoque de las políticas públicas está centrado en el análisis de problemas y se ocupa en cómo se forman y enmarcan los problemas y como se convierten (o no) en temas o problemáticas dentro de la agenda de las políticas públicas.

No obstante, aunque el reconocimiento y la definición de un problema, la búsqueda de información, el esquema de agendas y las alternativas son etapas tempranas del proceso de políticas públicas, estas etapas no constituyen secuencias lógicas que culminan con la decisión y la implementación.

## **3.2 Definición del problema y establecimiento de la agenda**

Los avances recientes en el análisis de la influencia de las ideas en el proceso establecimiento de la agenda de las políticas públicas revelan un deseado interés por la búsqueda de modelos de mayor alcance.

Al respecto, los modelos asociados a las redes y comunidades de políticas, las corrientes de políticas públicas, las coaliciones promotoras y el equilibrio interrumpido dan cuenta de este propósito.

### **3.2.1 Redes, Corrientes promotoras y equilibrio interrumpido**

#### **3.2.1.1 *Redes y comunidades***

La metáfora de una red o comunidad busca concentrarse en el patrón de los contactos formales e informales y de las relaciones que definen las agendas de las políticas públicas y la toma de decisiones, en contraposición a la interacción que tiene lugar dentro y entre las organizaciones e instituciones formales encargadas de las políticas públicas en un contexto de relaciones y dependencias (Parsons, 2007: 215).

La comunidad de políticas es una serie de relaciones, unidas por un tejido mucho más cerrado, entre actores que comparten valores y actitudes fundamentales hacia los temas y políticas, por el contrario, las redes de asuntos representan una serie de intereses más dispersos y son menos estables y excluyentes, además de que sus puntos de entrada a la formulación real de políticas son más débiles. (Parsons, 2007: 219).

Los críticos que la forma en que se procesan los temas dentro del sistema político no son tan impecables y ordenados como lo plantea esta teoría y que, en la práctica, los temas tienden a superponerse y mezclarse unos con otros por lo que no permanecen confinados dentro de una comunidad o red de políticas públicas (Parsons, 2007: 221).

#### **3.2.1.2 *Corriente de políticas públicas (Kingdon)***

El modelo de cesto de basura enfatiza la naturaleza anárquica de las organizaciones como “colecciones laxas de ideas”, en oposición a las “estructuras coherentes” racionales, son colecciones de opciones que buscan problemas y temas, así como situaciones de decisión en las que podrán ganar terreno, por lo que el proceso de la agenda puede concebirse, como si estuviera compuesto de tres corrientes separadas y distintas: los problemas, las políticas y la política (Parsons, 2007: 222).

La corriente de las políticas públicas es el entorno donde se ubican las comunidades de especialistas y los empresarios de las políticas públicas que están a la espera de incorporar determinadas ideas como alternativas al problema de las políticas las comunidades para incrementar la aceptación de una política pública, así mismo la corriente de la política



determina la situación del punto de la agenda con base en la opinión pública, las fuerzas políticas organizadas, el gobierno y la construcción de consensos, si las tres corrientes forman pares la alternativa tiene grandes probabilidades de llegar a ser la prioridad de la agenda de las decisiones (Parsons, 2007: 223-224).

### **3.2.1.3 *El marco de las coaliciones promotoras***

Los subsistemas de las políticas públicas, es decir aquel entorno que desempeña un papel en la generación, difusión y evaluación de las ideas de las políticas públicas, están compuestos por determinado número de grupos (coaliciones promotoras) que pueden distinguirse entre sí por su determinado interés en influir en el proceso de toma de decisiones públicas en el sentido de proyectar sus convicciones (profundas, fundamentales y secundarias), por lo que para entender el cambio en las políticas públicas en este contexto es necesario enfocarse en la opinión de las élites y en los factores que la hacen cambiar en periodos relativamente largos sobre todo en estilos de políticas altamente consultivo (Parsons, 2007: 226).

### **3.2.1.4 *El modelo del equilibrio interrumpido***

El proceso de las políticas públicas puede describirse como largos periodos de estabilidad intercalados con otros de inestabilidad y grandes cambios en las políticas con base en la capacidad de los subsistemas de políticas públicas de permitir al sistema político procesar los temas en paralelo, y solo en periodos de inestabilidad ascender en la agenda para ser procesada en serie, a partir de la forma en la que las elites y los medios de comunicación presentan los temas (imagen de las políticas públicas) y el contexto institucional de los temas (fueros institucionales de las políticas públicas) en un lapso largo denota un patrón de evolución similar: periodo de equilibrio en el que surge un tema; perturbación de la manera en que se presenta y de las instituciones implicadas en la toma de decisiones al respecto; creación de nuevas instituciones; periodo de equilibrio (Parsons, 2007:232-233).

Los modelos analizados muestran como el proceso de formulación de políticas públicas, no es un proceso aislado sino al contrario tiene lugar en un contexto determinado limitado por condiciones económicas, sociales, culturales, históricas y geográficas.

### **3.3 Análisis del proceso de toma de decisiones y análisis de las políticas públicas para la toma de decisiones**

La noción de decisión implica un punto o una serie de puntos en el tiempo y el espacio que marca el momento en el que los diseñadores de políticas asignan valores y en este sentido su análisis exige explicaciones que pretenden desentrañar o describir como se llegó a tomar una o varias decisiones y comprender la forma como la comprensión de la forma en que interactúan los hechos y los valores, así la formas en que las convicciones, las ideas y los intereses interactúan con la información, los hechos, la realidad y viceversa (Parsons. 2007: 273-274).

El objetivo del análisis de la toma de decisiones de políticas públicas es contextualizar los enfoques y clarificar los valores y las creencias que enmarcan determinada teoría, con el fin de evaluar los enfoques que ofrecen explicaciones para determinadas decisiones, en este sentido los principales enfoques para el análisis de toma de decisiones se compilan en marcos teóricos orientados a estudiar el poder, la racionalidad, la elección pública, las instituciones y el manejo y procesamiento de la información (Parsons. 2007: 275-276).

#### **3.3.1 Enfoque político: Enfoques del poder ante la toma de decisiones**

Los modelos del poder conciben la toma de decisiones como algo moldeado determinado por la estructura del poder ya sea de clases, de riqueza, de arreglos burocráticos y políticos, de grupos de presión y de conocimientos técnicos o profesionales, con base en explicaciones desde el elitismo, el pluralismo, el marxismo, el corporativismo, el profesionalismo y la tecnocracia (Parsons. 2007: 276).

Para los enfoques elitistas, la toma de decisiones es un proceso que funciona ventajosamente para las élites dado que en el mundo real hay personas y grupos en la cima que gozan del poder y una masa carente de poder, en donde los ciudadanos participan en el proceso de toma de decisiones mediante la elección entre los programas y las promesas de políticas públicas de las empresas políticas que compiten entre sí (Parsons. 2007: 276-277).

Desde el punto de vista pluralista los intereses empresariales ejercen influencia predominante en los procesos de toma de decisiones que implica una constante fragmentación del número de grupos de personas que llegue a dominar los sectores de las políticas públicas (Parsons, 2007: 280-282).

Por otra parte, para el enfoque marxista el Estado en la sociedad capitalista es un instrumento de la clase en el poder que gobierna en función del interés de esta y adicionalmente del poder estructural del capital que finalmente estructura el proceso de la toma de decisiones de políticas públicas a fin de asegurar la estrecha administración y concentración de aquellas áreas de incumbencia primordial para los intereses del capital en las más altas esferas estatales de toma de decisiones y de permitir una forma más plural de formulación de políticas en los niveles inferiores, con base en tecnócratas y expertos permite al Estado ejercer un mayor control y una mayor disciplina sobre la sociedad y mantener su legitimidad ante continuas crisis de racionalidad (Parsons, 2007: 283-285).

Para las formas corporativistas de la toma de decisiones, a fin de encarar las crisis económicas, el Estado tratará de facilitar la cooperación y reducir el conflicto y la competencia dañina en un proceso que, implica la intermediación y la negociación de intereses entre las agencias estatales y las organizaciones donde se implementan los acuerdos de políticas mediante la colaboración y el cumplimiento de sus miembros, cada vez más despolitizado y enmarcado por la negociación entre el Estado y los intereses organizados, lo que significa que el conflicto y la negociación serán menos evidentes y estarán internalizados en todos en las etapas de la formulación de políticas (Parsons, 2007: 286)

El profesionalismo se enfoca en como las élites profesionales han adquirido poder para la toma de decisiones y la implementación de las políticas públicas y su responsabilidad en las fallas de las políticas y la capacidad de los mismos de adaptar sus discursos con el fin de negociar y argumentar a favor del conocimiento, la especialización y el rango de profesionales, pues estos factores no serían aceptados como en el pasado (Parsons, 2007: 291-293).

El modelo tecnocrático supone que la sociedad se aproxima al gobierno de la racionalidad científica en la toma de decisiones mediante el desarrollo de una nueva elite con poder (Parsons, 2007: 291-293).

### **3.4 Críticas al análisis de políticas públicas**

Las limitaciones del modelo de análisis por etapas en el proceso de toma de decisiones y la conceptualización que contiene del propio proceso de toma de decisiones han dado lugar a la búsqueda de otros enfoques postpositivistas y consientes de la racionalidad limitada a partir del rol de los argumentos, la comunicación, la participación y el lenguaje en una construcción más democrática de las políticas públicas (Parsons, 2007: 456-457).

En este sentido, la perspectiva incrementalista señalaría que solo a través de un proceso político más activo de competencias más equitativa y diversa de ideas y la disminución de la desigualdad en el proceso político, de la influencia de capital y de los obstáculos de la investigación será posible desafiar efectivamente los supuestos de las élites de las políticas públicas, fomentando una ciudadanía más motivada y reflexiva (Parsons, 2007: 473).

En el estudio y el análisis de las políticas públicas ha predominado enfoques de toma de decisiones que en gran medida excluye los problemas de la desigualdad y los amplios factores sociales, políticos y económicos que afectan la participación en el proceso de las políticas y favorece una cerrada perspectiva gerencialista (Parsons, 2007: 473).

### **3.5 Teorías del proceso de las políticas**

En el núcleo de la investigación del proceso de la política está el concepto de las políticas públicas. Aunque no existe un consenso las políticas públicas “involucran las decisiones (incluyendo tanto acciones como no acciones) de un gobierno o una autoridad equivalente” (Weible, 2014, p. 4).

Así mismo, las políticas públicas se pueden entender de la siguiente forma:

(...) proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. (...) hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (Velásquez, 2009, p.149)

En este sentido la investigación del proceso de la política se define como “el estudio de las interacciones en el tiempo entre política pública y sus actores circundantes, sus eventos y contexto, así como los resultados de las políticas o de la política” (Weible, 2014, p. 5).

Frente esta complejidad y con el fin de ayudar a mitigar los efectos de las restricciones cognitivas en relación con el reconocimiento y encubrimiento de algunos aspectos y la revelación de los elementos más importantes y las relaciones entre estos; resulta necesaria la producción “de múltiples teorías para sacar a la luz, describir y explicar diferentes y algunas veces las superpuestos o anidadas particiones del proceso de la política para dar cuenta de una variedad de interacciones a menudo expresadas como entradas y salidas” (Weible, 2014, p. 5).

Weible introduce el alcance y enfoque de la investigación y teoría del proceso de las políticas públicas, estableciendo:

(...) el termino teoría es definido genéricamente para significar una gama de enfoques que especifican el alcance de la investigación, diseñan supuestos, proporcionar un vocabulario compartido entre miembros de un equipo de investigación, y claramente definen y relatan conceptos en forma de principales y comprobables hipótesis y proposiciones. (Weible, 2014, p. 3)

Las teorías, enfoques, marcos y modelos del proceso de las políticas que para Weible (2014, p. 4) cumplen, en diferentes formas y grados, con los criterios de definición de una teoría, presentan recientes desarrollos teóricos y aplicaciones empíricas, y cuentan con un alcance amplio para explicar una parte considerable del proceso son, a saber:

- Análisis de Corrientes Múltiples (Multiple Streams Analysis-MSA).
- Teoría del Equilibrio Interrumpido (Punctuated Equilibrium Theory-PET).
- Marco de construcción social (Social Construction Framework-SCF).
- Teoría de la retroalimentación de política (Policy Feedback Theory-PFT).
- Marco de coalición promotora (Advocacy Coalition Framework-ACF).
- Marco de narrativas de las políticas (Narrative Policy Framework-NPF).
- Marco de análisis y desarrollo institucional (Institutional Analysis and Development Framework-IAD).

- Marco de sistemas socio-ecológicos (Social-Ecological Systems Framework-SES).
- Modelos de innovación y difusión (Diffusions of Innovations models-DOI).

En este sentido para Cairney et al (2014, p. 363) la comparación de las teorías del proceso de las políticas se puede realizar mediante la utilización de tres criterios:

- Los elementos básicos de la teoría:* relacionado con el alcance y niveles de análisis; vocabulario compartido y conceptos definidos; suposiciones explícitas; relaciones identificadas entre conceptos y variables claves y un modelo de individuo.
- El desarrollo de un activo programa de investigación:* concerniente con la utilización y socialización de la teoría; prueba de la teoría en múltiples contextos y métodos; desarrollo de protocolos, métodos o enfoques de investigación compartidos; y adaptación o modificación de la teoría en el tiempo.
- Identificación de los elementos clave para explicar el proceso de las políticas:* establecidos como actores, instituciones, redes o subsistemas, ideas o creencias y contextos y eventos.

Cada teoría usa estos elementos y describe su interacción para producir una explicación de una parte significativa del proceso de la política, ya que estas tratan de manera ambigua, combinada y fluida estos conceptos y exploran el proceso de las políticas en determinados segmentos (Cairney et al, 2014, pp. 366-372).

### **3.5.1 Elementos básicos de las teorías del proceso de las políticas**

Con base en lo analizado por Cairney et al (2014, p. 368) a continuación se comparan los elementos clave de estas teorías:

#### **3.5.1.1 Alcance y niveles de análisis**

Aunque todas las teorías enumeradas definen relativamente bien su alcance y niveles de análisis y la mayoría estudia la formulación y el cambio de las políticas, estas presentan variaciones. Algunas teorías enfatizan las etapas del proceso de la política como (i) MSA que

explora cómo el gobierno formula políticas en condiciones de ambigüedad, (ii) PET explica por qué y cómo los procesos políticos caracterizados por estabilidad e incrementalismo producen salidas a largo plazo desde el pasado y (iii) DOI que considera cómo las políticas se difunden a través de estados y otras jurisdicciones (Cairney et al., 2014, p.368).

Otros marcos estudian muy bien otras cuestiones del proceso: (i) ACF se enfoca en la formación de coaliciones y aprendizaje y (ii) NPF se centra en cómo las narrativas influyen la opinión pública, cómo están estructuradas y cómo estas reflejan creencias de las políticas. Así mismo, SCF y PFT se enfocan en cuestiones de diseño y dinámicas de la política, tales como la retroalimentación de políticas dentro de la sociedad. IAD considera cuestiones relativas a cómo instituciones afectan el comportamiento humano, en particular en los efectos de los diseños políticos en situaciones de acción (Cairney et al., 2014, p.368).

Para las teorías descritas, el nivel de análisis es regularmente un sistema o subsistema de las políticas, sin embargo, algunas teorías son más explícitas en este sentido: (i) NPF investiga tres posibles niveles de análisis (macro, meso, micro), (ii) ACF identifica y define dos niveles de análisis (subsistemas de políticas y coaliciones), (iii) PET, SCF, MSA, y el PFT exploran indistintamente cuestiones relativas a sistemas de las políticas e (iv) IAD revisa situaciones de acción en variados niveles de análisis (Cairney et al., 2014, pp.368-369).

### ***3.5.1.2 Vocabulario compartido y conceptos definidos***

Las teorías o marcos presentados han desarrollado un vocabulario compartido y un conjunto de conceptos, con definiciones explícitas, incorporados dentro de principales diagramas y figuras que informan y representan el alcance de la teoría (Cairney et al., 2014, p. 369).

### ***3.5.1.3 Suposiciones***

Las teorías cuentan con suposiciones implícitas que subrayan su lógica teórica: (i) el IAD esboza algunas suposiciones acerca de instituciones o reglas, (ii) MSA tiene tres supuestos claves: el procesamiento de información individual versus el sistémico; las restricciones de tiempo de los responsables de las políticas; y la independencia de la política, de las políticas y las corrientes de problemas, (iii) PET con base en MSA, presenta una más sofisticada lógica de toma de decisiones individual y colectiva, (iv) muchas y en particular PET y ACF asumen

que el enfoque de la actividad de formulación de políticas es el subsistema y (iv) SCF y NPF asume que el mundo está construido socialmente y que esto afecta las políticas públicas. (Cairney et al., 2014, p. 369).

#### **3.5.1.4      *Modelo de los individuos***

Casi todas las teorías adoptan un modelo de individuos con base en un enfoque de racionalidad limitada, en un rango de investigaciones sobre las consecuencias de esos límites: (i) MSA y PET incorporan actores que enmarcan el mismo problema muy rápidamente en diferentes maneras dando bandazos en su atención de un problema a otro, (ii) SCF se centra en actores usando juicios sesgados con información selectiva para el entendimiento de los problemas y su solución, (iii) el ACF analiza coaliciones compitiendo por glorificar su propio causa y demonizar sus oponentes, (iv) DOI que se enfoca en estados emulando a otros con ausente aprendizaje porque son percibidos teniendo éxito (Cairney et al., 2014, p. 370) y (v) SCF y NPF que van más allá en el reconocimiento de las emociones en la toma de decisiones.

Las teorías también difieren en cómo trabajar con el modelo de individuo: (i) IAD y DOI se acomodan a diferentes modelos de los individuos; (ii) NPF sintetiza y matiza el modelo de individuo, pero aun así resultada difícil de falsear y (iii) para PFT los individuos están influenciados por los diseños de la política (Cairney et al., 2014, p. 370).

#### **3.5.1.5      *Relaciones entre conceptos clave***

Cada teoría presenta cómo las relaciones entre las diferentes variables claves afectan el resultado del proceso o eficacia de la política:

- (i) MSA argumenta que tres corrientes (los problemas, las políticas, y la política) se reúnen durante ventanas de oportunidad para causar mayores cambios políticos;
- (ii) PET identifica los factores que producen o constriñen el cambio (institucionales, subsistémicos y de toma de decisiones);
- (iii) DOI apunta a explicar porque un lugar de formulación de las políticas es probable que adopte una nueva política;



- (iv) NPF detalla como narrativas influncian la opinión pública, las estrategias de la coalición y el aprendizaje de las políticas;
- (v) SCF y PFT destacan la importancia de la retroalimentación y dinámicas de las políticas;
- (vi) ACF y el AID están abiertos a abordar diversos conjuntos de relaciones entre conceptos o variables claves, el ACF se dirige a la naturaleza de las coaliciones, el aprendizaje de la política y el cambio de la política;
- (vii) IAD se concentra en configurar las condiciones e instituciones para la acción colectiva de la gobernanza de recursos de fondos comunes (Cairney et al., 2014, p. 370).

Las proposiciones del ACF sobre coaliciones y ordenamiento de creencias o proposiciones del PET acerca de la frecuencia y caracterización de distribución de presupuestos son más del tipo descriptivo que explicativo (Cairney et al., 2014, p. 372).

### **3.5.2 Dinamismo de programas de investigación y su coherencia**

La mayoría de las teorías han producido cientos de publicaciones con excepción del NPF, esto principalmente en Estados Unidos o Europa, a nivel nacional o estatal y pocas del IAD y SES a nivel local.

PET y DOI tienden a emplear métodos cuantitativos con técnicas de modelado sofisticado; mientras que MSA, SCF, PFT han confiado en aplicaciones cualitativas o estudios de caso y el ACF, IAD y el NPF, han desarrollado enfoques cualitativos y cuantitativos y múltiples tipos de recursos de información, tales como encuestas, codificación de documentos y (Cairney et al., 2014, p. 372).

Frente a las fortalezas y debilidades de cada una de las teorías Cairney et al. (2014) anota lo siguiente:

- (i) Cuando MSA es aplicado las explicaciones logradas son difíciles de generalizar debido a su carácter temporal;
- (ii) La aplicación del PET es cada vez más generalizable a través de los niveles de gobierno de los Estados Unidos y en múltiples países en particular respecto a la distribución presupuestal de recursos;

- (iii) SCF se considera como difícil de operacionalizar, más allá de estudios de caso en profundidad, debido al rol de las ideas que sostienen las relaciones de poder, sin embargo, su alcance y enfoque ha alcanzado múltiples áreas de las políticas;
- (iv) Los conceptos e interacción del ACF han sido aplicado en diversos ámbitos caracterizados por situaciones altamente conflictivas que involucran coaliciones, el aprendizaje y cambio de las políticas;
- (v) El NPF ha desarrollado libros de códigos y métodos compartidos para identificar y cuantificar la naturaleza y efectos de narrativas y avanzar en probar hipótesis no comprobadas;
- (vi) La fortaleza del IAD es en el estudio de recursos comunes compartidos y la demostración de cómo la gente puede crear y aplicar reglas para alejar el agotamiento de recursos compartidos;
- (vii) Por último, DOI ha crecido en términos del número de aplicaciones y de avances en métodos y modelos (Cairney et al., 2014, pp. 372-375).

### **3.5.3      Cómo cada teoría explica "el proceso de las políticas"**

Cairney et al. (2014) explica que para proveer una explicación total del sistema de formulación de las políticas las teorías describen y desarrollan la interacción entre los siguientes elementos:

- *Actores tomando decisiones:* para simplificar las personas incluidas en la formulación de las políticas las teorías categorizan y describen sus actores claves, ya sean individuales o colectivos (Cairney et al, 2014, p. 364).
- *Instituciones:* son las reglas, normas, prácticas y relaciones formales e informales en varios niveles y lugares que influyen los comportamientos individuales y colectivos por entendimiento de y adherencia a las mismas. Permiten a determinados tipos de actores o ideas entrar en el proceso político (Cairney et al, 2014, p. 364).
- *Redes o subsistemas:* son las relaciones entre los actores responsables por las decisiones de política y los grupos de interés con los cuales se consulta e intercambia información y se negocia su influencia dentro del gobierno, mediante procedimientos operativos que favorecen particulares fuentes de pruebas y algunos participantes sobre otros (Cairney et al, 2014, p. 365).

- *Ideas o creencias*: las teorías definen el rol en el proceso de la política de las maneras de pensamiento o conocimiento y su capacidad de ser cuestionadas o no en razón a ser vistas como creencias fundamentales, valores, o paradigmas o simplemente como soluciones de política. Pueden incluir creencias, conocimientos, visiones del mundo, y definiciones compartidas de problemas de las políticas, imágenes, y soluciones dentro de grupos, organizaciones, redes y sistemas políticos (Cairney et al, 2014, p. 365).
- *Contexto de las políticas*: se refiere a la descripción del entorno y de las condiciones en las que se puede influenciar y enmarcar la identificación de problemas y la toma de decisiones de los formuladores de políticas. Puede incluir el sistema de geografía política, el perfil biofísico y demográfico, la economía y actitudes y comportamientos de masa y el conjunto de leyes, reglas, instituciones y programas heredados (Cairney et al, 2014, pp. 364-365).
- *Eventos*: describen situaciones tanto rutinarias como cambiantes, impredecibles no teorizables, que se tratan como factores externos o fallos de las políticas o algunas veces dentro de teorías de gestión de eventos. Pueden incluir a las elecciones que producen cambios limitados o introducir actores con nuevas ideas o incidentes imprevistos, inclusiones sociales, crisis naturales o avances y cambios científicos y tecnológicos importantes (Cairney et al, 2014, p. 365).

Cairney et al (2014, pp. 375-381) resume cómo cada una de las teorías tratadas describe y desarrolla la interacción de los elementos presentados anteriormente así:

### **3.5.3.1      *Análisis de corrientes múltiples (MSA)***

Este marco enfatiza la interacción entre el tipo de solución de las políticas que podría llamar la atención y tomarse rápidamente y el conjunto establecido de creencias en una comunidad de política que frenaría su progreso. Pone de presente el rol de la interacción entre los grupos de actores en una comunidad de política para refinar una solución, los emprendedores de políticas tratando de encontrar el momento correcto para proponer soluciones y los formuladores de política necesitando el motivo y oportunidad para adoptarla (Cairney et al 2014, p. 375).

El rol de las instituciones en el MSA viene del reconocimiento de los lugares de las políticas y de las reglas informales en cada sistema de políticas, sin que se conceptualice de manera significativa. El MSA trata acerca de la necesidad de que otros procesos ocurran antes de que

un evento tenga más importancia. Así mismo, para este marco es clave que los formuladores de políticas interpreten el contexto del estado de ánimo nacional (Cairney et al 2014, p. 375).

### **3.5.3.2      *Teoría del Equilibrio Puntuado (PET)***

Esta teoría enfatiza la interacción entre lo que denomina "*monopolio de entendimientos*" y las nuevas soluciones. Esto en razón a que los subsistemas son un recurso de estabilidad, poder y continuidad de las políticas mientras que la inestabilidad y los cambios principales pueden venir de interacciones entre instituciones con diferentes reglas y entendimientos, o entre el subsistema de las políticas y el sistema macro político (Cairney et al 2014, p. 377).

Para esta teoría, el concepto de fricción institucional describe la cantidad de esfuerzo requerido para superar las reglas establecidas y asegurar el cambio institucional. Una alta fricción puede producir un efecto de presa de presión y una significativa puntuación de la política. Así mismo, la teoría se enfoca en la atención serial a los eventos y el cambio endógeno en subsistemas cuando no se presentan cambios similares en un ambiente de políticas más amplio (Cairney et al 2014, p. 377).

### **3.5.3.3      *Marco de Construcción Social (SCF)***

Este marco se enfoca en la configuración de la agenda del diseño de la política en relación al -encuadramiento, la asignación de valores, el uso de la caracterización emocional de las personas y los problemas- en grupos y población objetivo llamados "buenos" dignos de los beneficios y "malos" merecedores de las cargas. Un objetivo clave es considerar el efecto del diseño pasado de las políticas sobre debates actuales, en cuanto a que puede producir una "hegemonía" cuando el público, los medios y los formuladores de las políticas los toman por garantía (como natural) y raramente cuestionan su encuadramiento (Cairney et al., 2014, p. 377).

El SCF no conceptualiza subsistemas ni instituciones, argumentando que los subsistemas se basan mucho en poder de grupos de interés y que los diseños de las políticas institucionalizan marcos y reglas. Examina la influencia de los grupos de poder en la forma en que los grupos objetivos son encuadrados por los formuladores de las políticas y la distribución acumulativa de beneficios. Determina que las políticas y las estrategias pueden reforzar la hegemonía de

construcciones sociales con base en una interpretación dominante de grupos sociales en ausencia de eventos significativos para cambiar la forma en la que los formuladores de las políticas y el público en general ve a grupos particulares (Cairney et al., 2014, p. 378).

#### **3.5.3.4      *Teoría de Retroalimentación de Políticas (PFT)***

El PFT con base en el institucionalismo histórico sugiere que los compromisos de las políticas hechos en el pasado producen retornos de incrementos lo que hace costoso elegir un camino diferente. Se enfoca en conceptualizar actores, redes e ideas influenciando su capacidad para movilizar y comprometer individuos y grupos con el fin de proteger programas que representan creencias institucionalizadas o marcos de las políticas para su continuidad o cambio. Así mismo describe cómo la secuencia de decisiones pasadas configuran el contexto para las políticas actuales y resalta como eventos significativos pueden ser requeridos para estimular el cambio institucional (Cairney et al 2014, p. 378).

#### **3.5.3.5      *Marco de Coalición Promotora (ACF)***

El ACF establece que las personas participan en las políticas con el fin de trasladar sus creencias en acción, ya sean nucleares, centrales de la política y secundarias, asociadas en coaliciones promotoras que compiten una con la otra en un subsistema de las políticas, con particulares reglas de compromiso, integrado entre otros por gobierno, grupos de interés, académicos y analistas (Cairney et al., 2014, p. 379).

Adicionalmente, identifica los efectos de otros subsistemas y eventos de las políticas, sin embargo, se centra en cómo las coaliciones interpretan y responden a choques externos o internos mediante el aprendizaje de las políticas y la revisión de los aspectos secundarios de las creencias de la coalición más que de aspectos nucleares (Cairney et al., 2014, p. 377).

#### **3.5.3.6      *Marco Narrativo de las Políticas (NPF)***

El NPF busca medir cómo narrativas (historias con personajes, trama y moraleja) son usadas en la formulación de las políticas para reforzar u oponerse a las medidas tomadas, dando cuenta de su origen, objetivos, e impactos probables. Esto, a través de un proceso de persuasión (mercadeo) que apela más a las creencias de un público que busca atajos para reunir

información, más propenso a aceptar historias simples que confirman sus sesgos explotando sus emociones y confianza, que a los hechos (Cairney et al., 2014,p. 379).

Este proceso se sitúa dentro del subsistema de las políticas (nivel meso) con coaliciones compitiendo para presentar la narrativa más convincente y en instituciones (nivel macro) con el argumento que narrativas exitosas pueden incrustarse en la cultura de los sistemas de las políticas. Para el NPF los actores construyen narrativas teniendo en cuenta por un lado parámetros legales, normativos, geográficos, económicos y científicos que pueden ser dados por hechos o dominar la atención y por el otro, los eventos usados para construir encuadres en situaciones precisas y el reparto de culpas (Cairney et al., 2014,p. 379).

### **3.5.3.7      *Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (IAD)***

El IAD se enfoca en las vías con base en las cuales actores toman decisiones dentro de entornos institucionales que estructuran su comportamiento. Para este enfoque, diferentes configuraciones de actores e instituciones producen distintos resultados en términos de eficiencia, equidad y rendición de cuentas, entre otros. IAD contiene un conjunto de reglas operacionales anidado en un grupo de reglas sobre acción colectiva, que a su vez se agrupa en reglas constitucionales (Cairney et al., 2014, pp. 379-380).

Para el IAD, las condiciones físicas y materiales pueden producir reglas como incentivos para que personas actúen egoísta o cooperativamente o para producir bienes públicos, sostenidos en las preferencias compartidas o normas, en redes más que en subsistemas. En conclusión, el IAD se centra explícitamente sobre actores, instituciones y contextos; y más implícitamente en ideas y redes o subsistemas (Cairney et al., 2014, p. 380).

### **3.5.3.8      *Modelos de Difusión de Innovaciones (DOI)***

Para el DOI la adopción de una política por una jurisdicción gubernamental puede estar influenciada por las elecciones de políticas de otros gobiernos en sistemas políticos. Esto, en razón al aprendizaje, imitación, presión normativa, competencia y coerción, debido a la percepción de formuladores de política de mantenerse al día con las normas, sobre todo las más atractivas para los formuladores de políticas (Cairney et al., 2014, p. 380).

Los actores operan entre estados, incluyendo organizaciones y emprendedores compradores de las políticas, así mismo las instituciones son conceptualizadas como canales de comunicación entre gobiernos que alientan la mezcla y las redes como patrones de comportamientos irregulares en los subsistemas (Cairney et al., 2014, p. 381).

Para el DOI, el contexto y los eventos más importantes son: crisis económicas o guerras facilitan coerción, grandes ciudades promueven el aprendizaje, información tecnológica la difusión, y la proximidad física explicaría la adopción. DOI entiende la adopción de políticas como una secuencia de eventos centrándose primariamente en actores, ideas y contextos, con otros factores discutidos implícitamente (Cairney et al., 2014, p. 381).

El siguiente cuadro identifica cómo cada teoría del proceso de las políticas públicas describe los elementos claves del proceso de las políticas y explica cómo ellos interactúan para producir las políticas (Cairney et al. 2014., p. 378)

Tabla 2. Porción del proceso de las políticas que explica o enfatiza cada teoría.

	Grupos Interés	Impactos	Sostenibilidad	Aprendizaje	Grupos de Interés	Comunicación	Impactos	Sostenibilidad
Teorías, enfoques, marco y modelos	MSA	PET	SCF	PFT	ACF	NPF	IAD	DOI
	Enfoque de Corrientes Múltiples	Teoría del Equilibrio Interrumpido	Marco de construcción social	Teoría de la retroalimentación de política	Marco de Coalición Promotora	Marco de política narrativa	Marco de análisis y desarrollo institucional	Modelo de innovación y difusión en investigación de política
	Kingdon, Zahariadis	Baumgartner, Jones, Mortensen	Schneider, Ingram, deLeon	Mettler, SoRelle	Jenkins-Smith, Norhstedt, Weible, Sabatier	McBeth,	Ostrom, Cox, Schlager	Berry, Berry
Actores tomando decisiones	Empresarios de las políticas y formuladores de la política	Ampliamente, grupos de interés y otras organizaciones, así como individuos en grupos y lugares	Formuladores de política caracterizando grupos objetivo.	Implícitamente, actores quienes son afectados por la política pueden a su vez convertirse en actores políticos	Actores de política quienes forman coaliciones, actúan estratégicamente, aprenden, y así sucesivamente.	Actores y grupos interesados en uso de narrativas de las políticas estratégicamente para influenciar opinión pública y decisiones	Actores, primordialmente individuos, quienes toman decisiones	Formuladores de la política, expertos, emprendedores
Instituciones como reglas o lugares de decisión o formulación	Informal reglas y lugares formales reconociendo, pero no enfatizando instituciones	Lugares institucionales y sus reglas	Implícitamente, "diseños" de la política establece las reglas de juego	Políticas institucionalizadas en reglas y programas	Tipos de lugares de política y reglas en contexto amplio, pero menos directamente.	Parte del contexto	Instituciones como reglas y normas que establecen comportamientos; tipologías de reglas	Indirectamente, "canales de comunicación institucionalizados"

<b>Redes/Subsistemas</b>	Una amplia "comunidad de política" de actores, con relativamente pocos focos en subsistemas aislados	Subsistemas como recursos de estabilidad y poder	No directamente abordado	Grupos movilizándose para proteger programas	Subsistemas y coaliciones	Modifica el flujo de diagrama del ACF en subsistemas y explora la idea de centrarse en los regímenes	Redes dentro de situaciones de acción, pero no atención explícita a subsistemas	Libremente, redes de información
<b>Ideas o creencias</b>	Soluciones de la política propuesta y modificado con el tiempo para convertirse en aceptable para una comunidad política	Monopolios de entendimiento o en subsistemas establecidos; nuevas soluciones o ideas que avanzan	Construcción es sociales/marcos de poblaciones objetivas	Ideas acerca de beneficios de la política y actitudes políticas a través de "efectos interpretativos" de la política	Sistemas de creencias que dirigen conductas de actores de la política	Estrategias narrativas basados en sistemas de creencias, y formas de pensamiento que están incrustadas en cultura	Preferencias o normas de actores compartidas, pero no explícitas	Soluciones de política emulada o las normas percibidas de adopción de la política que influyen los prestatarios de políticas
<b>Contexto</b>	Estado de ánimo nacional, condiciones de política, grupos de presión, el volumen de negocios de administración y así sucesivamente	Endógeno contexto del subsistema; entorno de política más amplia	Pasado (diseño) de la política, pero también característica s y conductas de la sociedad	Decisiones pasadas de la política y contexto amplio, pero implícito	Parámetros estables - sociales, culturales, económicos, físicos- e instituciones el subsistema	Legal, parámetros constitucional es, geografía	Condiciones materiales y físicas, características de la comunidad, instituciones preexistentes	Condiciones socioeconómicas, educación, ideología, religión y así sucesivamente
<b>Eventos</b>	Enfocándose en eventos que llaman la atención a problemas	Eventos que desplaza la agenda macro política	Crisis, elecciones de juego cambiantes, y así sucesivamente, e, que se puede aprovechar para cambiar las construcción es sociales	No directamente abordado.	Eventos internos y externos (shocks, cambio de coalición de gobierno)	No directamente abordados, pero pueden combinar con narrativas para centrar la atención	No directamente abordadas	Indirectamente abordada (crisis), pero parte del contexto.

Fuente: (Cairney et al., 2014, p. 376)

Para las principales teorías de las políticas públicas los actores juegan un importante rol en el proceso de las políticas, incluyendo enfoques sobre cómo superan los problemas de acción colectiva (Ostrom), cómo forman coaliciones y aprenden entre ellos (Sabatier y Jenkins-Smith), el importante papel de los empresarios (Kingdon) y cómo usan imágenes de las políticas (Baumgartner y Jones) o encuadramiento (Rochefort y Cobb) para ganar el favor de una posición de políticas (Pierce, Smith, & Peterson, 2014, p. 27).

Los últimos avances de los estudios de la formulación de políticas públicas han estado dominados por los trabajos de Baumgartner y Jones, Sabatier y Jenkins-Smith, Ostrom, Kingdon, Schneider. Sin embargo, otros investigadores proponen que centrarse en el



entendimiento del rol de narrativas de las políticas en la construcción de las realidades de la política facilitaría la comprensión del proceso y resultados del proceso de las políticas (McBeth et al., 201, pp. 253-254).

En particular, la influencia de las narrativas de las políticas en el desarrollo de las políticas públicas ha sido identificado por otras teorías desde un punto de vista interpretativo (Stone 1989; Fischer and Forester 1993; Roe 1994) y combinando metodologías empíricas de varias investigaciones; el Marco Narrativo de las Políticas (McBeth et al 2005; Jones and McBeth 2010; and Shanahan et al 2013) completa un espacio de la teorías del proceso de las políticas examinando de manera teórica y empírica cómo las narrativas son usadas por actores en el proceso de las políticas (como se citó en Pierce et al., 2014, p. 27).

## **CAPÍTULO 4. ¿CÓMO EXPLICAN LAS NARRATIVAS EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?**

### **4.1 Narrativas en el proceso de las políticas públicas**

Para Stone (2002) a través de la persuasión del lenguaje se urde un entramado de personajes, tramas, escenarios y otros elementos para lograr ganar debates y la influencia del gobierno. El estudio del lenguaje y la narración en la política ha sido y continuará siendo analizada en una variedad de enfoques, ya sean símbolos (Edelman, 1964; Cobb y Elder, 1983), argumentación (Fischer & Forester, 1993; Majone, 1989), heurísticas (Riker, 1986) y conceptos de las políticas (Lejano et al, 2013; Roe, 1994).

Para estudiar la construcción social de las realidades de las políticas el NPF provee un método de investigación de las narrativas de las políticas como construcciones estratégicas de una realidad de las políticas promovidas por actores que están buscando ganar o no perder las batallas de las políticas públicas (Jones & Geoboo, 2014, p. 9).

Con base en una epistemología objetiva aplicada a entender una ontología subjetiva, el NPF se propone ser capaz de generar hipótesis que puedan ser empíricamente probadas y generalizadas mediante la aplicación de métodos cuantitativos y cualitativos, con el fin de avanzar en la construcción de interpretaciones del proceso de las políticas que permitan una mayor posibilidad de generalización (Jones & Radaelli, 2015, p. 3).

En la aproximación empírica el NPF busca que sean explícitas las normas de medición y la validez interna y externa en el sentido de encontrar mecanismos narrativos clave que, dado un contexto particular, configuren significados e influyeran las políticas públicas, esto a través de la codificación de narrativas utilizando categorías identificadas de una teoría deductiva extraída de un marco de referencia (Jones & Radaelli, 2015, pp. 10-11).

El análisis empírico bajo el NPF serviría para probar su plausibilidad e intentar falsear hipótesis, ofreciendo más explicaciones que interpretaciones de la estructuración causal de las políticas públicas con base en la percepción de sus formuladores en determinados puestos en (y tras) escena de historias y metáforas donde puede estar involucrado el investigador y promover ciertos estándares normativos (Jones & Radaelli, 2015).

## 4.2 Contexto del Marco de las Narrativas de las Políticas (NPF)

En razón a que (i) en la actual sociedad postindustrial y consumista se han desarrollado empresarios de las políticas entorno a debates sobre las posturas antagónicas de las políticas públicas y además que (ii) en un mundo de comunicaciones mediáticas el alcance de las narrativas es amplio y su diseminación casi instantánea, resulta importante entender el poder de las narrativas de las políticas (McBeth et al., 2014, p. 225).

En este escenario los actores de las políticas usan las narrativas para comunicar sobre cuestiones que sienten profundamente en relación con los problemas políticos y sus potenciales soluciones. En este sentido, el NPF se enfoca en estudiar las políticas públicas usando métodos objetivos para investigar objetos subjetivos (Pierce et al., 2015, pp. 27-28).

Para analistas como Sabatier, el trabajo de los enfoques desarrollados con base en el marco de construcción social habían fallado en cumplir los estándares de una teoría del proceso de las políticas públicas. Por esta razón, los autores del NPF se empeñan en estudiar narrativas de las políticas construidas socialmente usando el método científico<sup>2</sup> (McBeth et al., 2014, p. 227).

El NPF, define (ontológicamente) que “la realidad es construida socialmente por y a través de narrativas que proporcionan, tanto la organización como el significado, de la política

---

<sup>2</sup> “El primer artículo que giró hacia el desarrollo del NPF fue una pieza teórica que trata las narrativas de políticas como una forma de comercialización de política y atados estos cambios en formulación de políticas a tendencias macro como consumidores (McBeth y Shahanan 2004). Siguiendo en el desarrollo de NPF fue un estudio (McBeth, Shanahan, y Jones 2005) que demostró que los elementos de la narrativa (e.g., personajes) pueden ser fiablemente cuantificados y usados como una medida de las creencias de política. El tercer estudio fundacional (McBeth et al. 2007) fue el primero en revelar que estrategias narrativas coherentes (e.g., distribución de costos y beneficios) se utilizan en versiones opuestas. (...) Tomando el trabajo repetitivo de los mencionados estudios de narrativas de política pre NPF y basándose sin reservas en teorías y resultados de la investigación en numerosos campos académicos, incluyendo comunicación, psicología, mercadeo, narratología, ciencia política, neurociencia, y expertos postpositivistas en políticas públicas, M. Jones y McBeth presentan el NPF como un marco del proceso de la política en *Policy Studies Journal* en 2010. Esta temprana versión del marco trazó un recuento estructural de narrativas que ofreció la oportunidad para sistemáticamente probar la influencia de narrativas de política en el proceso, diseño y resultados de políticas en tres diferentes niveles de análisis. Finalmente, en 2013, el NPF fue destacado en un simposio sobre nuevas teorías del proceso de la política del *Policy Studies Journal* donde mucho de que había sido teorizado en 2011 fue probado” (McBeth et al, 2014, p. 227).

pública” en donde “existe el mundo material- pero se vuelve relevante para la política sólo cuando los actores sociales conceden (más o menos disputados) significados a la misma”, como entidades materiales que necesitan construcciones discursivas para que se vuelven relevantes para la política y porque hay conceptos que existen sólo a través de representaciones sociales (Jones & Radaelli, 2015, p. 6).

Para el NPF, (epistemológicamente) han predominado los estándares clásicos "naturalistas" utilizados por las ciencias sociales para establecer la exactitud y la verdad de sus conjeturas, percepciones y recomendaciones, tales como la validez, fiabilidad, reproducibilidad y (variedades de) la falsación. Este enfoque en lugar de referirse a una realidad objetiva se inclina por “una realidad intersubjetiva fiable enraizada en acuerdos científicos a diferencia de invocaciones de alguna exógena "verdad" independiente de las percepciones humanas” (Jones and McBeth 2010, p. 37).

En este sentido la esencia del diseño de la investigación sería reducir el sesgo en la investigación científica social, ajustándose a las normas acordadas; no diferenciándose en los métodos sino en los criterios del diseño de investigación.

El NPF se etiqueta como un marco de elección socio-teórico desde el constructivismo estratégico, situando que en su comportamiento político los actores siguen más la lógica de la oportunidad que la del calculador, persiguiendo las normas sociales que son apropiadas dando su identidad y características a una situación.

Esto desde un enfoque multidisciplinario y generalizable, con la intención de utilizar o extraer lecciones más generales para los grupos sociales o la sociedad en general. Los estándares normativos del NPF aportan algunas lecciones de la manipulación de las narrativas de las políticas para evaluar ciertas características de los sistemas políticos contemporáneos.

En resumen, el NPF:

1. Es un enfoque del estudio de las narrativas en la política pública que adopta una ontología social y sobre todo una epistemología objetiva pero abierta a otras;
2. Pertenece al constructivismo social incorporando la estrategia al pensamiento constructivista;

3. Interactúa neutralmente con distintas disciplinas estando más a gusto dentro de la política pública;
4. Intenta y se preocupa por ser generalizable en la medida que el alcance de cada diseño de investigación lo permita;
5. Por último, el enfoque apenas ha explorado las implicaciones normativas de las políticas públicas.

#### **4.2.1 El problema de la relatividad narrativa**

En este enfoque, al igual que en los estudios literarios, las narrativas se definen desde dos dimensiones: forma (estructura) y contenido (cuento).

La forma, constituye un mecanismo para extraer y transportar teórica y empíricamente generalizaciones de narraciones literarias dispersas a través de muchas disciplinas y de distintos contextos. Esta estructura comprende elementos como el escenario, los personajes (héroes, víctimas y villanos), la trama y la moraleja de la historia (políticas de solución), mientras que los objetos que las componen (sistema de creencias y estrategia), a diferencia de la estructura, son específicos a las historias que se cuentan, dado que cada una de estos son únicos y no fácilmente transformables en modelos generalizables (Jones & Radaelli, 2015, p. 6).

Para intentar moderar este problema y ejercer contrapeso a la mencionada incompatibilidad de este enfoque con el método científico, adicional a definir una estructura de elementos narrativos generalizables e independientes del contexto y diferentes a la de otros tipos de mensajes, y entendiendo que el contenido de las narrativas es contextual y no pueden ser modelados en otras narrativas, el NPF se centra en utilizar las comprobadas medidas de generalización de las teorías deductivas del sistema de creencias en la asignación de significados a objetos en contextos específicos por parte de audiencias y narradores, así como la búsqueda de las estrategias de los actores para manipular contenidos narrativos que dan forma a las políticas públicas (Jones et al., 2014, pp. 5-8).

La investigación en sistemas de creencias ha encontrado que variaciones en los significados puede regularmente ser sistemática lo que implica que mientras que el significado es relativo, este usualmente no es aleatorio (Jones et al., 2014, p. 8). Así las cosas, es útil apoyarse en los fundamentos de la comprensión de contenidos de los sistemas de creencias establecidas, en

razón a que permiten obligar a la comprensión de los objetos específicos dentro de una narrativa, de modo que las variaciones en la interpretación se vuelven explicables, y en ocasiones pueden llegar a ser transportados a través de contextos (Jones et al., 2014, p. 8).

En este sentido, las creencias como ideología (e.g., Lakoff, 2002) o la teoría cultural (Thompson, Ellis, & Wildavsky, 1990) son usadas para determinar el valor general, simbólico, afectivo o de identidad que objetos o categorías narrativas (personas, símbolos o cosas) proporcionan a los potenciales intérpretes de una historia, en razón que poseen una significación tendencial inferida razonablemente (finita y definida) en otros contextos, lo que permite evaluar de forma fiable la formación de significados de una población relevante (Jones & Radaelli, 2015, p. 4).

Es así como, recurriendo a la teoría sobre *frames* del lingüista cognitivo George Lakoff, se podría hacer posible generalizar el significado de los contenidos a los que se refieren cierto tipo de personas, con base en metáforas familiares; con ello se podría dar sentido a cómo ciertos individuos entienden la política y las políticas (Jones et al., 2014, p. 8).

Por supuesto, el significado todavía variará en un nivel individual; pues aun dependiendo de la fortaleza de la teoría deductiva de elección del sistema de creencias, algún componente de la población objeto de estudio variará de una manera sistemática. Por otra parte, este enfoque permite la comparación del potencial de uso y la interpretación de los objetos dentro de las narrativas de las políticas incrustadas en un contexto específico, quizás incluso en un ámbito político totalmente diferente (Jones et al., 2014, p. 8).

Tomando como referencia su papel aglutinador en las coaliciones promotoras, el NPF identifica, una medida operacional y de intensidad de las creencias de las políticas a través de las variaciones de las características de los elementos narrativos y las narrativas de las políticas, encontrando consistentemente diferencias estadísticamente significativas entre las creencias políticas de coaliciones opuestas, y cómo las creencias políticas son relativamente estables en el tiempo (Jones et al., 2014, p. 8).

Centrarse en la estrategia permite a los investigadores hacer generalizaciones sobre el uso del contenido dentro de los conceptos de política, por tanto, también la creación de un artefacto potencial mediador para el problema de la relatividad narrativa. Estas estrategias son

entendidas como el retrato táctico y el uso de elementos narrativos para manipular o controlar de otra manera lo relacionado al proceso, el desarrollo y los resultados de las políticas.

Así mismo, el NPF ha identificado estrategias en la manipulación del uso de objetos y elementos narrativos a través de contextos (persuadir para asignar culpas) como: el alcance del conflicto, las heurísticas, el salto de ángel-diablo y la manipulación discursiva de costos y beneficios (Jones & Radaelli, 2015, p. 4).

Así las cosas, este documento estudia por qué las narrativas (y en particular) las que se enfocan en influir la percepción de la opinión pública (cultura), las instituciones y las coaliciones (historia) y a cada uno de los tomadores de decisiones (economía) impactan el curso del proceso de formulación, ejecución, evaluación y mejora de las políticas públicas.

El objetivo principal en el proceso de toma de decisiones de las políticas sería entonces minimizar la asignación de costos y riesgos, en términos de la disminución de su valor económico, cultural, histórico, territorial y reputacional respecto de otras alternativas.

#### **4.2.2 Elementos de las narrativas**

El Marco de las Narrativas de las políticas afirma que para que la comunicación de interés pueda ser considerada una narrativa de las políticas, debe tener al menos un personaje y alguna referencia a una preferencia o postura de la política pública (Shanahan et al., 2013, p. 457; McBeth et al., 2014, p. 228). Es decir, un personaje de la historia ya sea héroe, villano o víctima y un juicio de la conducta relacionada con las políticas (Shanahan et al., 2013, p. 457).

Asimismo, este marco afirma que los debates de políticas existen en un rico y único contexto; sin embargo, la variación en el contenido narrativo puede ser sistemáticamente estudiada mejor a través del análisis de estrategias narrativas y de sistemas de creencias de diferentes narrativas de las políticas invocadas a través de únicos contextos políticos (McBeth et al., 2014, p. 229).

El NPF describe las narrativas en términos de su forma y contenido. La forma describe 4 elementos narrativos que son generalizables a través del espacio y el tiempo en diferentes

contextos y su contenido como el sentido respecto a la solución de las políticas (e.g., Jones & McBeth, 2010; Shanahan, Jones & McBeth 2011).

Los cuatro elementos centrales de las narrativas de políticas son como siguen (McBeth et al., 2014, pp. 228-229; Jones et al., 2014, p. 6):

- (i) **Entorno (setting):** las narrativas de las políticas están dirigidas hacia un específico problema de políticas situado en un contexto particular, e incluyen hechos que se dan por sentado que son poco cuestionados, como los parámetros constitucionales y legales, características geográficas, ambientales y demográficas, evidencia científica, condiciones económicas, normas acordadas, y otras características.

Al igual que en la mayoría de los juegos, la personas aceptan el escenario en que están sin demasiado detenimiento. La mayoría de los actores están de acuerdo con que son parte de él; aunque se da por sentado, sin embargo también se convierte en el punto focal de la narrativa de política.

- (ii) **Personajes (characters):** las narrativas de las políticas tienen distintos personajes (humanos o abstractos) operacionalizados como héroes (quienes ofrecen o prometen alivio o una solución a los problemas), villanos (quienes son los causantes de los problemas) y víctimas (quienes son los perjudicadas con el problema), quienes tienen un rol en la organización de las opiniones y referencias individuales de las políticas.

- (iii) **Trama (plot):** la trama ofrece el arco de acción generalmente mediante un comienzo, un intermedio y un final y establece las relaciones entre los personajes conectando unos a otros y su situación dentro del escenario de la política. Aunque el NPF no respalda una operacionalización específica ha tenido éxito utilizando los tipos de historias de Debora Stone (2002 y 2012) que incluyen cuentos de declive, del progreso obstaculizado y de la impotencia y el control.

- (iv) **Moraleja (moral):** las narrativas de las políticas promueven una solución de políticas en términos de la moraleja de una historia, ya sea para cambiar, mantener o descartar un determinado curso de acción política.



Para el NPF una comunicación sin una referencia a una solución de políticas o un personaje no puede ser considerada una narrativa de políticas.

Adicionalmente, con base en investigaciones recientes (Weible & Schlager, 2014) se utiliza como unidad de observación las narrativas de las políticas en un tema, escenario, lugar y tiempo particular con el fin de poder entender y vincular la moraleja y la trama de las narrativas de las políticas públicas.

Este modelo denominado por sus autores como *binomio ego-alter*, vincula teórica y empíricamente los elementos estructurales de las narrativas de las políticas con base en una clasificación según si los personajes de las narrativas se presentan como inanimados (egos), como víctimas/beneficiarios u objetos o animados con capacidad de acción (alter), como héroes y villanos.

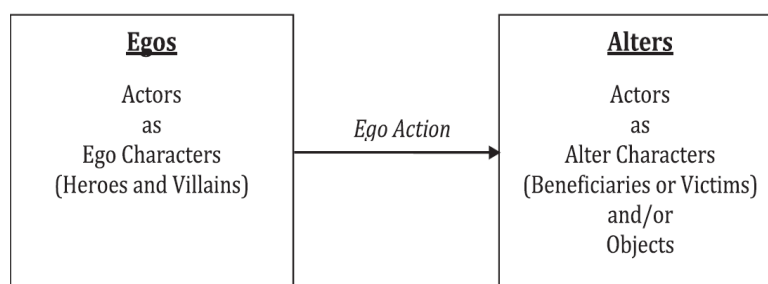


Figura 6. Unidad de Observación. Binomio Ego-Alter

Fuente: Weible & Schlager, 2014

Con base en los criterios expuestos, los documentos considerados como narrativas de las políticas deben ser escritos para el consumo del público en general y accesibles en internet, centrarse y tratar a fondo y de forma explícita un particular tema y lugar de políticas, publicados en un específico periodo de tiempo y al menos tener un binomio ego-alter.

La operacionalización se realiza mediante la codificación de categorías propuestas, incluyendo una post-categorización que permita una integración de los hallazgos empíricos (denominación real) y del desarrollo teórico (creación de categorías para permitir comparabilidad) y adicionalmente rondas sucesivas de comprobación y comparación denominadas "triangulación a través de múltiples analistas" (Patton, 1990, p. 468).

Lo anterior con base en documentos donde se observe un *binomio ego–alter* donde se tabulan datos de las narrativas relacionados con su autor, organizador, año de publicación, subtema, ego actor, ego acción, ego personaje, alter actor, alter objeto y alter personaje.

#### **4.2.3 Suposiciones del NPF**

En 2010, tomando estos trabajos fundacionales y los resultados de investigaciones en variados campos académicos Michael D. Jones y Mark K. McBeth presentan el NPF como un marco del proceso de las políticas. Estos autores proponen probar la influencia de narrativas de política en el proceso, diseño y resultados de políticas con base en las siguientes suposiciones centrales (McBeth et al., 2014, pp. 229-230):

- (i) *Construcción social*: referido a los significados variables que individuos o grupos agregan a varios objetos o procesos asociados con las políticas públicas.
- (ii) *Relatividad limitada*: la construcción social de objetos y procesos relacionados con la política varían para crear diferentes realidades políticas; sin embargo, estas variaciones están condicionadas (por sistemas de creencias, ideologías, normas, etc.) y por lo tanto no son aleatorias.
- (iii) *Elementos estructurales generalizables*: el NPF toma una postura estructuralista, definiendo las narrativas con elementos estructurales específicos generalizables, tales como tramas y personajes, que pueden ser identificadas en múltiples contextos narrativos.
- (iv) *Operación simultánea en tres niveles*: para propósitos de análisis, el NPF divide las narrativas de las políticas dentro de tres categorías interactuantes: el nivel micro (del individuo), el nivel meso (de grupo o coalición) y el nivel macro (de las instituciones y la cultura). Adicionalmente, este marco supone que las narrativas de las políticas operan simultáneamente en estos tres niveles.
- (v) *Modelo de individuo “homo narrans”*: por último, este marco supone que la narrativa juega un rol central en cómo los individuos procesan, comunican y razonan información.

#### 4.2.4 Niveles de análisis del NPF

El NPF presenta los tres niveles antes mencionados como unidades de análisis independientes (McBeth et al., 2014, p. 230):

- i) el nivel micro, donde individuo e individuos informan y están informados de las narrativas de las políticas,
- ii) el nivel meso, donde grupos y coaliciones promotoras despliegan las narrativas de las políticas en un subsistema de políticas y,
- iii) el nivel macro de las narrativas de las políticas que están incrustadas en la cultura e instituciones que dan forma a las políticas públicas.

Tabla 7. *Tres niveles de análisis NPF*

	Micro	Meso	Macro
Unidad de Análisis	Individual	Grupo/Coalición	Institución/Cultura
Núcleo de variables NPF	Narrativas de las políticas - Escenario - Personajes - Trama - Moraleja	Narrativas de las políticas - Escenario - Personajes - Trama - Moraleja	Narrativas de las políticas - Escenario - Personajes - Trama - Moraleja
Teorías importadas	Sistemas de creencias - Canonicidad e incumplimiento - (In)congruencia Transporte de narrativa Confianza del narrador	Sistemas de creencias - Cambio del ángel/diablo - Retórica - Aprendizaje de la política - Opinión pública - Alcance del conflicto	Sin especificar
Métodos de conocimiento aplicables	Experimentos, entrevistas, grupos focales, análisis de grupo	Análisis de contenido, análisis de redes, elección racional	Análisis histórico, Desarrollo de política
Potencial de datos	Encuestas, transcripciones	Textos escritos, discursos, videos	Archivo, fuentes secundarias, artefactos originales

Fuente: (McBeth et al., 2014, p. 231)

#### 4.2.4.1 *Nivel micro*

El modelo de individuo invocado por el NPF, *Homo narrans*, se deriva de los resultados de las investigaciones existentes, particularmente la psicología (por ejemplo Kahneman, 2012) la ciencia política, el derecho, y los estudios interdisciplinarios de narrativas (McBeth et al., 2014, p. 230).

Este marco entiende mejor el *homo narrans* como un modelo de individuo psicológicamente caracterizado por reconocer y aprobar la primacía del afecto y la narración en los procesos cognitivos y de toma decisiones. Así las cosas, los supuestos centrales del NPF y el estudio teórico y empírico del NPF de meso y macro narrativas de las políticas se fundamente en los siguientes diez postulados (McBeth et al., 2014, pp. 231-233):

- (i) Racionalidad limitada: con base en el trabajo de Herbert Simon, el NPF entiende que los individuos toman decisiones bajo condiciones de tiempo e información limitada, lo que los obliga a elegir la alternativa más aceptable.
- (ii) Heurísticas: dada la racionalidad limitada, los individuos confían en atajos de información para procesar información y facilitar toma de decisiones con base en la información que está disponible en el tiempo, las pasadas experiencias, la experticia y la formación y además en sesgos biológicos.
- (iii) Primacía del afecto: para el NPF el afecto es el valor, positivo o negativo, que un individuo atribuye al estímulo sacando a la luz qué es importante y configurando las prioridades. Este sentimiento o emoción precede a la razón o cognición.
- (iv) Dos tipos de cognición: Con base en trabajos de la psicología cognitiva, el NPF afirma que la cognición opera simultáneamente dentro de dos sistemas.

El Sistema 1, se refiere a procesos de pensamiento inconsciente, involuntario y automático con el que se maneja -por defecto- la mayoría de la cognición humana. El Sistema 1, informa o alerta al Sistema 2 a través de señales afectivas.

El Sistema 2 ha sido evolutivamente preparado para ejecutarse en un modo de esfuerzo bajo para conservar energía hasta que fuese llamado, pues centra su

atención en tareas cognitivamente engorrosas que están más allá de la capacidad del Sistema 1, por lo que las personas prefieren realizar operaciones del Sistema 2 en serie. Aunque el Sistema 2 puede reacondicionar al Sistema 1 a través de la actualización, el Sistema 1 es resistente a cambiar.

- (v) Cognición en caliente: para el NPF los conceptos y objetos sociales y políticos pueden ser entendidos como cargados de afecto. Si un concepto u objeto es desconocido, el individuo asignará cognitivamente un determinado afecto, situándolo en su actual comprensión del mundo y de sus vínculos afectivos del Sistema 1.
- (vi) Sesgos de confirmación o desconfirmación: conforme a trabajos previos el NPF considera que los individuos se involucran en sesgos de confirmación por los que consideran y procesan más rápidamente pruebas y estímulos congruentes que concuerdan con sus principios (creencias, conocimientos, etc.).

Asimismo, los individuos también se involucran en sesgos de des-confirmación por el que la evidencia que es incongruente con sus prioridades es contra argumentada y procesada más lentamente que pruebas congruentes.

- (vii) Exposición selectiva: individuos seleccionan fuentes e información que es congruente con lo que ya creen.
- (viii) Cognición protectora de identidad: exposición selectiva, sesgos de confirmación, y sesgos de des-confirmación son condicionados por conocimiento y creencias previas y son usados por los individuos en una forma que proteja su identidad previa, especialmente aquellos con altos niveles de conocimientos y sofisticación política, emplean lo que ellos conocen para proteger sus prioridades.
- (ix) Primacía de grupos y redes: para el NPF los individuos procesan información en grupos, los cuales se encuentran inmersos ayudando a asignar sentimientos a conceptos y objetos sociales y políticos, es decir que las personas buscan sus relaciones y asociaciones de confianza para ayudarse a dar sentido al mundo.

- (x) Cognición narrativa: con base en estudios de la psicología, el NPF afirma que la narrativa es la heurística preferida, empleada por todos, para el propósito de dar sentido del mundo, como sea que provee vínculos esenciales entre la cognición del sistema 1 y 2, es decir que las personas cuentan y recuerdan historias.

Pruebas de investigación de estas hipótesis relacionadas con la canonicidad e incumplimiento, el transporte narrativo, la congruencia e incongruencia, la confianza del narrador y el poder de los personajes se han interesado principalmente en la forma como las narrativas de las políticas impactan las preferencias individuales, las percepciones de riesgo, y la opinión relacionada con áreas de políticas públicas específicas. Las metodologías dominantes en este nivel de análisis han sido los diseños experimentales y de sujetos. (McBeth et al, 2014, p. 234)

Varias de estas hipótesis continúan sin probarse. No obstante, el NPF plantea que si se continúa avanzando en conocer cómo, cuándo y por qué las narrativas de las políticas dan forma al proceso, diseño y resultados de las políticas públicas es necesario dar cuenta y redefinir el conocimiento de cómo las narrativas trabajan en un nivel individual para validar suposiciones en escalas de análisis superiores (McBeth et al., 2014, p. 237).

#### **4.2.4.2 Nivel meso**

El nivel meso (*agora narrans*) del NPF se ocupa del rol de las narrativas en un sistema de las políticas donde el objetivo de las partes interesadas es lograr una meta de política que para ser una acción efectiva requiere de una comunicación.

En este sentido, en el proceso de construcción de las narrativas de las políticas actores individuales, medios de comunicación o grupos constituyen coaliciones promotoras que por un lado, diseñan elementos narrativos que elucidan su realidad política enraizada en sus creencias de políticas con base en sus principios centrales profundos y por otro, se proponen influenciar las preferencias individuales de las políticas, si es que esa influencia es dirigida a los tomadores de decisión, distritos electorales o público en general (Jones, 2014, pp.15-16).

La metodología del análisis de contenido ha permitido una mejor conceptualización del uso de elementos y estrategias narrativas mediáticas y la codificación de elementos narrativos,

operacionalizando creencias de políticas contribuye al entendimiento de los niveles de conflicto dentro de sistemas de políticas. En este sentido, para el NPF es necesario que hipótesis de este nivel puedan ser probadas y comprobadas para fortalecer su fiabilidad y validez mediante más eficientes métodos de codificación y poder contestar en qué medida las narrativas de las políticas influyen la salida de las políticas (Jones, 2014, pp. 15-16).

Este nivel es concebido como un sistema de las políticas con el subsistema de las políticas y las coaliciones en disputa como la unidad de análisis, donde las narrativas se operacionalizan para entender algo de las complejidades de los sistemas de formulación y decisión de las políticas públicas en los determinados escenarios (McBeth et al., 2014, pp. 237-238).

En este sentido, inspirada en la teoría de sistemas para el NPF (McBeth et al., 2014, pp. 237-238):

- i) las narrativas de las políticas son los objetos del sistema, adicional a las variables típicas del proceso de las políticas públicas (como recursos, temas prominentes, instituciones entre otros);
- ii) las narrativas de las políticas están organizadas a través de coaliciones que configuran las preferencias de políticas;
- iii) las relaciones entre las narrativas se encuentran en la coordinación de la forma y contenido de las narrativas de las políticas dentro de las coaliciones, así como en las diferencias del grado de polémica de las narrativas de las políticas entre coaliciones, los cuales reflejan el grado en el cual los sistemas de políticas son controversiales; y
- iv) el entorno externo del sistema, es entendido como el escenario, y los cambios en el escenario pueden cambiar las narrativas de las políticas, su organización al nivel de coalición y las interrelaciones de las narrativas de las políticas



Figura 7. Modelo a Nivel Meso NPF

Fuente: (McBeth et al, 2014, p. 239)

En este nivel, las coaliciones promotoras (que comprenden grupos de interés, ciudadanos, funcionarios electos, y los medios) desarrollan narrativas de las políticas. Estas narrativas reflejan una preferencia compartida de las políticas, con las cuales expresan sus divergentes preferencias de políticas, asociadas a beneficios instrumentales y a creencias de las políticas dentro de y entre estas coaliciones.

Conforme al modelo a nivel meso del NPF (Figura 1), las coaliciones usan los elementos, estrategias, creencias y aprendizajes de políticas de estas narrativas para influir en los resultados de política.

#### *Estrategias narrativas de las políticas*

Las coaliciones buscan afectar las preferencias de las políticas y lograr resultados favorables<sup>3</sup> mediante la utilización de estrategias asociadas al alcance del conflicto, mecanismos causales, y el recurso de ángel/diablo (McBeth et al, 2014, pp. 238-241):

<sup>3</sup> El NPF acepta que a la vez entendimiento de la formación y cambio de la coalición es probable que juegue un rol en política pública. Respecto al sistema de creencias, la formación y el cambio coalicional, el NPF ha gastado considerables esfuerzos en este frente. (...) Respecto a la formación y cambio instrumental de la coalición, el NPF hipotetiza que los miembros de las coaliciones utilizarán la percepción de costos y beneficios para retóricamente (e.g., Riker 1986) expandir o contener miembros de la coalición en su favor (Jones & McBeth 2010, p. 346; McBeth et al., 2014, p. 240).



**Alcance del conflicto:**

- Cuando los grupos de interés se encuentran perdiendo en un tema, participan en estrategias narrativas que apuntan a expandir el alcance del conflicto.
- Cuando grupos se presentan ganando se comprometen en estrategias narrativas que contienen un tema a una audiencia *statuo quo*.
- Cuando pierden, los grupos usan las narrativas de las políticas para expandir el alcance del conflicto por difusión de los costos y concentración de los beneficios de una política opuesta a ellos.
- Cuando ganan ellos concentran los costos y difunden los beneficios de una política en orden a mantener el *statuo quo* o contener el alcance del conflicto.

**Mecanismos causales:**

- La narrativa es un mecanismo que estratégicamente ordena elementos narrativos para asignar responsabilidad y culpa por el problema de las políticas.
- Estas adscripciones de responsabilidad y culpa pueden ser pensadas como explicaciones de por qué y cómo uno o más factores particulares dan lugar a otro en el desarrollo de las políticas públicas.
- En el NPF, los mecanismos causales se ubican en las narrativas de las políticas para conectar estratégicamente los eventos y los elementos de narrativas para crear una realidad de responsabilidad o culpa de las políticas.
- La codificación del NPF de los mecanismos causales ha estado basada en la discusión de batallas de narrativa sobre las causas, definiendo cuatro teorías causales: intencional, inadvertida, accidental y mecánico.
- Estudiosos del NPF han encontrado que mecanismos causales intencionales se asocian a debates políticos inmanejables (McBeth et al., 2012) y a tener alguna efectividad a corto plazo en influir opinión pública en favor del narrador (Shanahan et al., 2014).
- Con el tiempo mecanismos causales intencionales pierden efecto, con la ocurrencia de mecanismos causales inadvertidos (donde la causa del problema es vista como un efecto secundario no intencional de otras actividades) en narrativas de las políticas ganadoras (Shanahan et al., 2013).

### **Recurso de Ángel - Diablo:**

- El NPF ha usado el concepto de recurso de diablo del ACF para explorar la alternatividad o intratabilidad de las políticas, y cómo el recurso de ángel podría romper tal intratabilidad.
- Los héroes son clásicamente entendidos, en una narrativa de las políticas, como solucionadores de problemas, mientras que los villanos son instigadores del problema.
- Si el recurso de diablo está ocurriendo, investigadores encontrarán una alta proporción de villanos y héroes. Las narrativas de las políticas emplean el recurso de diablo buscando culpar y vilipendiar, no para identificar héroes o aliados quienes están probablemente para solucionar problemas.
- El recurso de ángel encuentra una alta proporción de héroes a villanos. Aunque es necesaria más investigación, las hipótesis del NPF que con el tiempo utilizan el recurso de ángel están asociadas con coaliciones ganadoras.

### *Creencias de las políticas*

El NPF identifica que las creencias, además de ser el pegamento de la coalición, pueden ser utilizadas como las medidas de la estabilidad, la fortaleza y la cohesión de la coalición con el tiempo (McBeth et al, 2014, pp. 242-243).

Así mismo, este marco establece que las creencias de las políticas son estables en el tiempo dependiendo si la presentación de creencias es usada estratégicamente en razón a lo asimilable (agradable o aceptable) respecto a las creencias particulares (Shanahan, Jones, & McBeth, 2011) examinada mediante su presencia y fortaleza antes y después de un evento externo (McBeth et al, 2014, p. 242).

Adicionalmente, el NPF evalúa también la extensión de la coordinación y cohesión de las creencias de las políticas dentro de las coaliciones a través de la operacionalización de creencias de las políticas, usando elementos de las narrativas, las estrategias de diversidad de creencias para expandir la afiliación a la coalición y el análisis de redes sociales (McBeth et al., 2014, p. 242).

## *Aprendizaje de las políticas*

Por otra parte, el NPF plantea que para un mejor entendimiento del concepto de aprendizaje de las políticas “la aceptación de una nueva narrativa de las políticas en un subsistema de política podría equipararse a una forma de aprendizaje de la política, siempre y cuando la evidencia científica permanezca constante” (McBeth et al., 2014, p. 243). Así las cosas, existiría evidencia<sup>4</sup> de que la modificación de las narrativas más que la de la ciencia podría persuadir en mayor grado la opinión individual, promoviendo el aprendizaje y por lo tanto el cambio de las políticas (McBeth et al., 2014, p.243).

### **4.2.4.3 Hipótesis del NPF a nivel meso**

La siguiente tabla resume las hipótesis, orígenes y aplicaciones de lo explicado anteriormente. Cabe anotar que, aunque a este nivel estas hipótesis han sido desarrolladas para probar relaciones con variables dependientes claves, las hipótesis H3, H6, H7, y H8 todavía no han sido probadas (McBeth et al., 2014, p. 244).

Tabla 8. *Hipótesis, orígenes y aplicaciones en estudios NPF a nivel meso*

No y Tipo	Redacción exacta	Origen	Estudio
<b>H1</b> Estrategia Narrativa	Grupos o individuos quienes se retratan a sí mismos como perdiendo en un asunto de las políticas usando elementos narrativos para expandir el asunto de política para incrementar el tamaño de su coalición.	McBeth et al. (2007); Shahanan et al. (2013); Jones y McBeth (2010)	McBeth et al. (2007) Shanahan et al. (2013)
<b>H2</b> Estrategia Narrativa	Grupos o individuos quienes se retratan a sí mismos como ganando en un asunto de política usando elementos narrativos para contener el asunto de política para mantener el status quo de su coalición.	McBeth et al. (2007); Shahanan et al. (2013); Jones y McBeth (2010)	McBeth et al. (2007) Shanahan et al. (2013)
<b>H3</b> Estrategia Narrativa	Grupos emplearan retóricamente narrativas de política para manipular la composición de coaliciones políticas para su estratégico beneficio.	Jones y McBeth (2010)	Ninguno
<b>H4</b> Estrategia Narrativa	El cambio de diablo: Mayor incidencia de cambio de diablo en subsistemas de políticas está asociado con intratabilidad de la política.	Shahanan et al. (2013);	Shanahan et al. (2013)

<sup>4</sup> Shanahan, Jones y McBeth (2011) citan la investigación en políticas de discapacidad por Jeon and Haider-Markel (2001) mostrando cómo cambiar historias acerca de discapacitados lleva al cambio de la política (McBeth et al., 2014, p. 243).

<b>H5</b>	Creencias de política	Pegamento de la coalición y resultados de política: Coaliciones promotoras con narrativas de política que contienen altos niveles de pegamento de la coalición (estabilidad de la coalición, fortalecimiento, cohesión intracoalicional) será más probable que influya en los resultados de política.	Shahanan et al. (2013); Shanahan, Jones y McBeth (2011)	McBeth et al. (2010) Kusko (2013)
<b>H6</b>	Aprendizaje de política	Narrativas de las políticas de persuasión: Variación en elementos narrativos de la política ayudan a explicar el aprendizaje de la política, el cambio de la política y los resultados de la política	Shanahan, Jones y McBeth (2011)	Ninguno
<b>H7</b>	Opinión pública	Opinión pública exógena: Cuando la opinión pública exógena es congruente con un resultado de política preferida por una coalición, la coalición ofrecerá narrativas de política que buscan contener la coalición en el subsistema (por mantenimiento del <i>statuo quo</i> de los miembros de la coalición	Shanahan, Jones y McBeth (2011)	Ninguno
<b>H8</b>	Opinión pública	Opinión pública endógena: Cuando la opinión pública endógena es congruente con un resultado de política preferida por la coalición, esta ofrecerá narrativas de política que buscan expandir la coalición del subsistema.	Shanahan, Jones y McBeth (2011)	Ninguno
<b>H9</b>	Miembros de coalición	Los medios pueden ser contribuyentes para coaliciones promotoras.	Shahanan et al. (2008)	Shanahan et al. (2013)

Fuente: (McBeth et al, 2014, p. 244)

En este sentido, varias hipótesis del nivel meso del NPF han sido comprobadas con estudios empíricos, a saber: (i) expansión del problema como una estrategia narrativa; (ii) contención del problema como una estrategia narrativa; (iii) cambio de ángel/diablo; (iv) pegamento coalicional y (v) creencias de política (McBeth et al., 2014, p. 245):

*Hipótesis Meso 1: Expansión del problema como una estrategia narrativa.*

Cuando los grupos se perciben así mismos como perdedores, ellos construyen una narrativa de las políticas para expandir el problema. Los grupos hacen esto para difundir los costos y concentrar los beneficios de la política de oposición.

Una narrativa perdedora contiene muchas víctimas, quienes pagan el “costo” de la política, mientras una pequeña élite (típicamente villanos) se beneficia.

*Hipótesis Meso 2: Contención del problema como una estrategia narrativa.*

Grupos ganadores construirán narrativas para contener un problema de política usando estrategias políticas de concentración de los costos y difusión de los beneficios cuando estén discutiendo sus preferencias de políticas.

Grupos ganadores necesitan mantener su coalición ganadora mínima y o mantener el *statu quo* o control de los resultados de las políticas dentro del contexto político existente.

*Hipótesis Meso 4: Recurso de ángel/diablo.*

El recurso de diablo es una estrategia en la cual los actores de las políticas exageran el poder y “demonizan” el de sus oponentes cuando simultáneamente extienden su propio poder. En el recurso de ángel, los grupos enfatizan su propio lado como héroes, capaces de solucionar los problemas.

Shanahan et al. (2013) operacionalizaron el cambio de diablo en narrativas de las políticas mediante la codificación de si una narrativa de las políticas identifica su propia coalición como el héroe y la otra coalición como el villano, encontrando que la eventual coalición ganadora usa más el recurso del diablo.

*Hipótesis Meso 5: Pegamento coalicional y creencias de política.*

Una mayor estabilidad, fortaleza y cohesión de las coaliciones puede influir en un mayor éxito de la política de la coalición.

*Hipótesis Meso 9: Membresía coalicional.*

Los medios contribuyen a los debates de las políticas. Dada la capacidad de los medios para disseminar mensajes a una amplia audiencia, estos hallazgos han sido importantes en la identificación de un importante conjunto de narrativas de las políticas en subsistemas de políticas.

Con el fin de disminuir el aislamiento de algunos elementos de la realidad, el NPF reconoce como útil el uso e integración de múltiples teorías y marcos y no ha dudado en apoyarse en el trabajo de otros, para refinar el NPF o exponer su debilidad, entendiéndose como un marco de código abierto que usa las principales corrientes de la teoría y métodos de las políticas para entender y explicar en la práctica el socialmente construido, desordenado y manipulativo mundo de la política que pos-positivistas han explicado en las últimas décadas (McBeth et al., 2014, p.251).

Así mismo, el NPF es consciente de que la codificación de las narrativas tiene un contexto por lo que su análisis debe realizarse de manera controlada y dedicadamente sin el uso intensivo todavía de instrumentos tecnológicos.

#### **4.2.5 Nivel macro**

En este nivel el NPF examina cómo las narrativas de las políticas culturales e institucionales condiciona y permea los cuerpos sociales por largos periodos de tiempo para dar forma a una política pública con múltiples subsistemas de políticas, mediante análisis histórico o de archivos.

### **4.3 Marco de coaliciones promotoras (ACF)**

#### **4.3.1 Alcance del ACF**

El alcance tradicional del ACF incluye el entendimiento de situaciones altamente conflictivas que involucran coaliciones, aprendizaje y cambio de las políticas; en el nivel de análisis del subsistema de las políticas; mediante el planteamiento de preguntas sobre estos conceptos (Jenkins, Nohrstedt, Weible, & Sabatier, 2014, pp.189-193) y suposiciones que incluyen:

- (i) El subsistema de las políticas como la unidad primaria de análisis para el entendimiento del proceso de las políticas.
- (ii) El conjunto de actores relevantes del subsistema incluye cualquier persona que intenta influir regularmente en los asuntos del subsistema.

- (iii) Los individuos son limitadamente racionales con habilidades reducidas para procesar estímulos, motivados por sistemas de creencias y propensos a experimentar “*devil shift*”.
- (iv) Los subsistemas son simplificados mediante la agregación de actores en una o más coaliciones.
- (v) Las políticas y programas incorporan teorías implícitas que reflejan creencias trasladadas de una o más coaliciones.
- (vi) La información científica y técnica es importante para el entendimiento de los asuntos del subsistema.
- (vii) Los investigadores deberían adoptar una perspectiva de largo tiempo (e.g., diez años o más) para entender el proceso y cambio de las políticas.

Para el ACF, (Jenkins et al., 2014, p.193) el subsistema de las políticas se ilustra dentro de un caso con dos coaliciones compitiendo a través de la representación de las creencias y recursos de sus actores, esto mediante el uso de estrategias para influir en las decisiones de autoridades gubernamentales, que afecten reglas institucionales, los resultados de las políticas y los impactos de las políticas.

Así las cosas, para el ACF (Jenkins et al., 2014, p. 193-194) una primera categoría de variables que condicionan los asuntos del subsistema incluyen parámetros relativamente estables, los cuales son la estructura social, cultural, económica, física, e institucional que empotra el subsistema de políticas. Una segunda categoría de variables involucran los eventos dinámicos externos, los cuales incluyen características relevantes externas al subsistema y propensas al cambio.

El ACF ha hecho énfasis teórico en el estudio de los siguientes elementos: (i) las coaliciones promotoras, (ii) el aprendizaje orientado a las políticas y (iii) el cambio político.

#### **4.3.2 Coaliciones promotoras**

Las coaliciones promotoras están compuestas “por actores que comparten creencias fundamentales de política, quienes coordinan sus acciones en una manera no trivial de influir un subsistema de políticas” (Jenkins et al., 2014, p. 195). En su estudio, se analizan tanto la estructura y estabilidad de los sistemas de creencias de los actores como la formación y

mantenimiento de las coaliciones en el tiempo. Las coaliciones se definen como minoritas o dominantes conforme a las creencias, los recursos y las estrategias que posean.

El estudio de coaliciones se ha centrado en lo siguiente: (i) la estructura y estabilidad de los sistemas de creencias de los actores de la coalición; (ii) en la formación y el mantenimiento de coaliciones con el tiempo y (iii) en la definición e interrelación de conceptos tales como coaliciones dominante y minoritaria, amenazas de superación para acción colectiva, coalición de actores principal y auxiliar y recursos, así como estrategias y actividades (Jenkins et al., 2014, pp.195-197).

### **4.3.3 Sistema de creencias**

Para el ACF, en razón a que las políticas públicas incorporan asunciones (teorías) implícitas acerca de cómo lograr los objetivos deseados (es decir, sobre cómo se conceptualizan y entienden los problemas y las soluciones a que dan lugar) pueden ser concebidas como sistemas de creencias (*beliefs systems*); en tanto que llevan implícitas prioridades valorativas, percepciones acerca de relaciones causales, percepciones sobre el mundo, incluyendo por supuesto percepciones sobre la propia magnitud del problema y sobre la eficacia de los varios instrumentos de política disponibles para atenderlos (Cruz, 2010).

El ACF asume que los programas gubernamentales son la translación de las ideas orientadas a las políticas, conceptualizadas y medidas jerárquicamente como sistemas de creencias, por cuyos cambios o preservación, ya sean mayores (núcleo) o menores (aspectos secundarios), discrepan y debaten las coaliciones promotoras (Jenkins et al., 2014, p. 201).

En cada coalición promotora minoritaria se puede identificar su propio sistema de creencias; que puede diferir del sistema de creencias de la coalición dominante en mayor o menor medida (Cruz, 2010).

Los sistemas de creencias de las políticas están organizados en una estructura tripartita jerárquica, así (Cruz, 2010):

- (i) En un primer nivel se encuentran las creencias nucleares (*deep core beliefs*). Estas incluyen creencias ontológicas y normativas básicas; las cuales están presentes a lo



largo de los distintos subsistemas o dominios y determinan, por ejemplo, la conformación ideológica del espectro político

- (ii) En un segundo nivel se ubican las creencias profundas de las políticas (*policy core beliefs*). Se reconocen como los compromisos básicos de la coalición dominante que implican: prioridades valorativas; percepciones generales acerca de la magnitud y seriedad del problema, y sobre las estrategias para atenderlo dentro del subsistema; constituyéndose en el verdadero pegamento de los actores organizados en coaliciones.
- (iii) Por último, en el tercer nivel, se encuentran las creencias secundarias (*secondary aspects*) de las políticas. Este nivel de creencias involucra aspectos relacionados y asunciones sobre los factores causales del problema al nivel local y en relación con los problemas o creencias relacionadas con el diseño institucional o con la evaluación del desempeño.

Las creencias secundarias son las más susceptibles al cambio, mientras que las creencias profundas son muy resistentes al cambio.

En este sentido, el ACF postula que los cambios en el sistema de creencias determinará el cambio en las políticas públicas, es decir, que habrá *policy change* cuando se produzcan transformaciones en el sistema de creencias. Es así como, el ACF distingue dos tipos de cambios: los grandes cambios en la política (que conllevan cambios en las creencias profundas de la política) y pequeños cambios en la política (que conllevan cambios en las creencias secundarias).

Con el paso de los años la acumulación de evidencia y la secuencia de pequeños cambios pueden producir cambio de políticas por aprendizaje, modificando no sólo las creencias secundarias sino también las creencias de políticas nucleares (Cruz, 2010).

#### **4.3.4 Aprendizaje de las políticas**

El ACF define el aprendizaje orientado a las políticas como las “alteraciones duraderas de pensamiento o intenciones del comportamiento que resulten de la experiencia y que están

relacionadas con la revisión de los preceptos de los sistemas de creencias de individuos o de colectivos" (Sabatier y Jenkins, 1993, pp. 42-56).

Así las cosas, el aprendizaje orientado a las políticas está asociado con cambios en sistemas de creencias de los miembros de la coalición que incluyen: el entendimiento de un problema y las soluciones asociadas; así como el uso de estrategias para lograr los objetivos, explicado por factores como los atributos de los fórums, el nivel del conflicto entre coaliciones, los atributos del estímulo y los atributos de los actores (Jenkins et al., 2014, pp. 198-199).

#### **4.3.1 El cambio de las políticas**

El ACF provee cuatro vías conceptuales al cambio de las políticas como: (i) las fuentes externas, (ii) los eventos internos al territorio y/o área temática del subsistema de políticas por los propios actores del subsistema, (iii) el aprendizaje orientado a las políticas por fenómenos de iluminación y (iv) los acuerdos negociados entre coaliciones enfrentadas. (Jenkins et al., 2014, pp. 202-203).



## **CAPITULO 5. ¿COMO EL MANEJO DE REDES Y EL CONTEXTO INSTITUCIONAL EXPLICAN EL CAMBIO POLITICO?**

### **5.1 Enfoque de redes: De la gobernanza a la metagobernanza**

La primera generación de los teóricos de las redes de gobernanza son los principales interesados en la descripción de los diferentes tipos de redes y demostrar que funcionan como mecanismos de gobernanza (véase Marín y Mayntz 1991, Marsh y Rhodes 1992; Schneider y Kenis 1996, Marsh, 1998; Schneider1998). La segunda generación de teóricos de las redes de gobernanza evalúa la normativa y el impacto político de las redes de gobierno para mejorar su rendimiento (véase Benz, Papadopoulos y 2006; Leach 2006; Klijn y Skelcher 2007; Sørensen y Torfing 2007). (Sorensen y Torfing)

En la actualidad, ha habido una creciente atención a cómo los políticos y gestores públicos pueden mejorar el funcionamiento general de las redes de gobernanza a través de metagobernanza (ver Kickert et al. 1997, Rhodes 1997; Kooiman 2003; Klijn y Koppenjan 2004, 2006 Kelly). Sin embargo, la cuestión de cómo las autoridades públicas pueden mejorar la efectividad y la calidad democrática de las redes de gobernanza de redes a través de diferentes formas de metagobernanza ha recibido escasa atención. (Sorensen y Torfing)

El intento de evaluar y mejorar el impacto y la eficacia de las redes de gobernanza puede invocar toda una serie de criterios normativos en cuanto a la equidad, la democracia, la consecución de objetivos, productividad, estabilidad, resolución de conflictos, capacidad de aprendizaje, así sucesivamente. La cuestión de cómo elegir un criterio adecuado para evaluar el rendimiento de la red se ha tratado en otro lugar (Kenis y Provan 2008). (Sorensen y Torfing)

La investigación busca aportar al replanteamiento de la eficacia y la democracia a la luz de las formas de gobernanza pluricéntrica en la toma de decisiones que involucra una pluralidad de actores, escenarios y procesos.

## 5.1.1 Gobernar políticas complejas

### 5.1.1.1 *Redes de gobernanza*

Ante problemas de políticas complejos los responsables políticos cada vez más giran a la las formas de gobierno basadas en red, a partir de la interacción horizontal entre los actores públicos y privados de las políticas, por lo que redes de gobierno parecen proliferar en todos los niveles y en los distintos ámbitos de la mayoría de las áreas de las políticas. (Sorensen y Torfing). Las redes de gobernanza han sido relevantes en la formulación e implementación de políticas para la solución de problemas complejos como el ordenamiento territorial. Los nuevos acuerdos de gobernanza, tales como las redes gobernanza participan en la asignación autoritativa de valores para una sociedad (Easton 1965).

La gobernanza a través de la formación de redes compuestas por actores públicos y privados podría ayudar a resolver problemas perversos y promover la participación democrática en la formulación de políticas públicas, pero también pueden crear conflictos y bloqueos y hacer la gestión pública menos transparente y responsable. La democracia obliga a justificar y legitimar su dominio del sistema global de la gobernanza frente a las normas hegemónicas que prescribe que la gestión pública debe ser eficaz y democrática. (Sorensen y Torfing).

Los intentos de asegurar la gobernanza democrática y eficaz red son importantes, no porque el desarrollo de un sistema de gobierno en red es un destino inevitable de nuestro las sociedades capitalistas avanzadas (Sorensen y Torfing), sino porque las redes de gobernanza se conciben como la respuesta adecuada a la necesidad de movilizar el conocimiento, los recursos y las energías de ciudadanos responsables y capacitados e interesados en la faz de los persistentes problemas de "sobrecarga" e "ingobernabilidad" (Peters y Pierre, 2004).

La investigación de la administración pública frente a metagobernanza representa un nuevo e interesante campo de estudio que puede ayudarnos a superar la yuxtaposición entre gobernabilidad y gobernanza (Sorensen y Torfing). La metagobernanza permite a los políticos, gestores públicos y otros actores relevantes explotar el potencial de las nuevas disposiciones de gobernanza, como las redes de gobernanza, por lo tanto, puede servir como una herramienta para realizar los preciados valores tales como eficacia y la gobernanza democrática. (Sorensen y Torfing). Las diferentes herramientas de la metagobernanza pueden ser empleadas para

promover la gobernanza democrática y eficaz de la red y pero también presenta dilemas y límites a los que se enfrentan los metagobernadores públicos. (Sorensen y Torfing).

En este sentido es clave, discutir la forma de evaluar la eficacia y la calidad democrática de las redes de gobernanza, así como describir cómo las diferentes herramientas de la metagobernanza se pueden utilizar en la búsqueda de la gobernanza de redes eficaz y democrática y como los metagobernadores públicos deben desarrollar sus competencias estratégicas y de colaboración con el fin de llegar a ser capaz de metagobernar las redes de gobernanza (Sorensen y Torfing).

En este sentido, los investigadores de la administración pública deben prestar más atención a cómo desarrollar los objetivos estratégicos y competencias de colaboración de políticos y gestores públicos y a como adquirir nuevas habilidades y competencias; esto es absolutamente necesario para que los políticos y gestores públicos puedan metagobernar redes de gobernanza (Sorensen y Torfing). Los políticos y gestores públicos en diferentes niveles de gobierno tienen una responsabilidad especial para desatar el potencial de las redes de gobernanza.

Como actores bien informados y con recursos, tienen una capacidad de liderazgo estratégico, sino que son, además, los encargados de defender los intereses públicos. Es necesaria una metagobernanza cuidadosa por políticos, gestores públicos y otros actores relevantes, a fin de garantizar que las redes de gobernanza contribuyan a un gobierno eficaz y democrático de la sociedad. (Sorensen y Torfing)

#### **5.1.1.2     *Redes de gobernanza en el marco de un Estado débil***

Para que un estado funcione bien no sólo debe tener un monopolio de las armas sino que también debe ser un regulador eficiente de la economía. Estas dos características le permiten recoger tributos, enriquecerse y ofrecer más y mejores servicios. Si el Estado no es un regulador eficiente de las actividades económicas, poco a poco surgen mafias o “paraestados” que se encargan de regular esas actividades y además de quitarle tributos, empiezan a erosionar su monopolio de las armas. Las mafias son organizaciones que: están armadas, buscan la rentabilidad, regulan una o varias actividades económicas competitivas y rentables y exigen un tributo a los “dueños” de estas actividades a cambio de proveerles seguridad ante una amenaza

real o imaginaria. (Laserna, 2013 en <http://combo2600.com/?p=1314> con base en Tilly, Charles. Guerra y Construcción del Estado como crimen organizado)

Si estamos de acuerdo hasta ahí, los invito a reflexionar sobre las similitudes que tiene una de estas organizaciones con lo que conocemos como “Estado” en su etapa más primaria. Evidentemente un Estado hoy provee muchos más servicios que seguridad y tiene unas sanciones más civilizadas que las mafias; pero si hacemos el ejercicio de concentrarnos en la relación básica que hace posible la existencia del Estado, ésta sería proveer seguridad a unos “productores” a cambio de un tributo y en ese sentido se parecen muchísimo a las mafias, según las acabo de definir. Aparte de la evolución actual del Estado, quizás la única otra diferencia que éste tiene con las mafias, es que el Estado por definición tiene una legitimidad que aquellas no. Pero dejemos por un segundo la cuestión de cómo se obtiene ésta legitimidad a un lado.

El punto importante por ahora es que las mafias y el Estado tienen una esencia tan parecida que donde no hay Estado y hay una actividad económica competitiva y rentable, inmediatamente aparece una mafia como un agente regulador. Al apoderarse una mafia de este negocio, esta se convierte en una competencia económica y armada de este. Específicamente en Bogotá hay una gran cantidad de actividades económicas rentables y competitivas que el Estado no se ha molestado por regular o cuya regulación no tiene cómo controlar y por ende ha entregado a las mafias. Aunque para un observador distraído todas estas actividades pueden parecer “espontáneas”, detrás de cada una de ellas hay una mafia que ha definido unas reglas muy claras de comportamiento cuyo cumplimiento se garantiza con una amenaza constante de ejercer violencia contra el que las viole y dentro de las cuales siempre se incluye una transacción económica para garantizar que no haya “problemas”.

En adelante la investigación se centrará en describir como las redes de gobernanza en un contexto de un Estado débil tienden a convertirse en mafias que amenazan tanto la eficacia y la calidad democrática de políticas públicas, las cuales pueden ser gobernadas por metagobernadores con base en herramientas de metagobernanza.

### 5.1.2 Problemas perversos

El problema de investigación es la eficiencia y anclaje democrático de las redes de gobernanza de problemas complejos y evidenciar como los metagobernadores influyen en la eficacia y en la calidad democrática de las redes de gobernanza.

El enfoque de metagobernanza puede emplearse en la solución a problemas perversos. Este enfoque, busca resolver problemas políticos complejos mediante el análisis y el posicionamiento de mezclas de los diferentes estilos de gobernanza de los actores que intervienen en el desarrollo de estas situaciones. Infraestructuras institucionales desarrolladas a través de mezclas eficientes de jerárquica, de mercado, de auto-gobierno y de la red tienen la capacidad de producir una gobernanza coordinado para resolver problemas complejos para facilitar la transición desde el círculo vicioso de los conflictos a un círculo virtuoso de la consecución de objetivos comunes a través de conjuntos de acciones diversas. (Christopoulos, 2012:32).

Los tradicionales estilos de gobernanza jerárquico del gobierno, anárquico del mercado o heterarquico de las redes (Jessop, 2011:), no resultan eficientes en el proceso de dar solución a estos problemas, dada su naturaleza multiescalar, multisectorial y multiactorial, por lo que nuevas teorías asociadas a la metagobernanza, proporcionan nuevos enfoques teóricos y prácticos para resolver mediante la mezcla de estilos de gobierno, sin que con esto se pretendan solucionar por completo sino al contrario estableciendo los posibles fallos con el fin de generar estrategias de afrontamiento más efectivas.

La formulación de políticas públicas por parte de los gobiernos locales ha sufrido cambios drásticos debido a la aparición de problemas de políticas perversos producidos por la fragmentación de las demandas políticas. El estilo jerárquico de gobierno fue sustituido paulatinamente por formas derivadas del mercado y de las redes, provocando que, en la actualidad para la formulación de políticas, el gobierno aplique mezclas variadas y complejas de estos tres estilos (Meuleman, 2008:1), asociadas a la jerarquía del Estado, la anarquía del mercado y la heterarquía de las redes. En este sentido, resulta evidente que el mercado no es un mecanismo que pueda sostenerse por sí mismo, pues le resulta imposible asegurar sus propias condiciones de reproducción con el uso exclusivo de sus mecanismos. Así mismo, el Estado tampoco se bastaría ya por sí mismo, ya que siempre va a estar sometido a la tensión de



la sociedad civil, del mercado y del equipo administrativo que dirige el aparato estatal (Monedero, 2012:214).

Esta simultaneidad de estilos ha resultado problemática para la formulación de políticas que buscan afrontar problemas complejos. Por un lado, porque cada uno de los estilos de gobernanza tiene una lógica incompatible con los otros (autoridad, intercambio y confianza), así como formas diferentes de considerar a los actores (sujetos, clientes y socios) y variadas formas de relación entre los mismos (dependiente, independiente e interdependiente). Por el otro, cada uno de los tres estilos de gobierno es y ha sido considerado como una panacea (Meuleman, 2008:1).

Ante estas contradicciones, los fallos o éxitos de los gobiernos en el afrontamiento de problemas complejos pueden entenderse como el producto del diseño de mezclas inadecuadas o adecuadas de estos tres diferentes estilos de gobierno. El problema central de los gobiernos se encuentra, ya no solo en el manejo de la jerarquía, la anarquía o la heterarquía si no en el diseño de mezclas efectivas para evitar que cuando entren en conflicto se socaven una a la otra (Davis y Rhodes, 2000:25), en procura de la gobernanza de la gobernanza o metagobernanza (Jessop: 1997)

Las organizaciones de la administración pública utilizan la jerarquía como su principal estilo de gobernar, con sus características propias como la autoridad, la legalidad y la rendición de cuentas. Al mismo tiempo, por el enfoque de la nueva gestión pública, estas organizaciones han incorporado los principios de la gobernanza del mercado, motivada por la idea de que la gestión pública se puede manejar como un negocio. Esto, a través de la aplicación de principios como la eficiencia, la competencia, los contratos de desempeño y la desregulación. Finalmente, a los dos estilos anteriores se ha incorporado el gobierno en red o redes de gobernanza como resultado de la reflexión de que el sector público no puede resolver ni conducir por sí mismo los complejos problemas de la sociedad, con base en la construcción de la confianza mutua y la empatía, la comprensión de la interdependencia y la creación de consenso (Meuleman, 2008:3).

Los conflictos por estos estilos de gobernanza al interior de las administraciones públicas son constantes. Una causa común de los conflictos es el hecho de que las organizaciones del

sector público utilizan la gobernanza jerárquica, mientras que los actores sociales presionan por modalidades informales de gobernanza. Hasta el momento, estos conflictos se han estudiado por separado, por un lado, la jerarquía pública y por otro en contraposición, las redes y los mercados, sin embargo, las tres plantean desafíos para los decisores públicos.

## **5.2 Enfoque Neo-Institucionalista**

Es en la esfera pública el lugar donde se presentan las disputas discursivas entre los distintos proyectos políticos las cuales tienen un impacto sobre el desempeño democrático de las instituciones de sistema político administrativo. El desarrollo teórico planteado por Hay Schmidt (2008 y 2010) ayudara a identificar el impacto de los discursos sobre el cambio democrático en el seno de las instituciones políticas.

La teoría neo institucionalista se ha desarrollado epistemológicamente hasta convertirse en la corriente mayoritaria en ciencia política, ramificándose en distintas líneas de investigación: histórica, sociológica, rational choice y, más recientemente, discursiva. El institucionalismo discursivo es una teoría política que resultó de la combinación de la teoría neoinstitucionalista con la teoría del discurso político y del análisis del discurso. Aunque el análisis discursivo emergió en la década de 60, el institucionalismo discursivo en la ciencia política es reciente (Pedersen & Campbell, 2001) y surgió naturalmente como resultado de las cuestiones acerca de la influencia ejercida por las ideas en el cuadro de las instituciones políticas, cuya principal característica es la innovadora manera de averiguar la acción política: que es estudiar el discurso y su contenido, las ideas, que no son fijas como las preferencias racionales, las determinantes históricas e las normas sociales, pues la fijeza de las estructuras políticas es atributo teórico de los tres viejos neoinstitucionalismos, pero para las ideas, no existe ese atributo ya que ellas cambian hasta mismo en el proceso discursivo en que son manejadas. (Silva, 2011)

El institucionalismo discursivo analiza la influencia ejercida por las ideas en las instituciones políticas mediante el estudio del discurso y su contenido, las ideas. Encuadra las ideas y el discurso en un contexto institucional (histórico, económico y sociológico), pone las ideas en un ‘contexto de significación’ mientras ven el discurso por medio de una ‘lógica de comunicación’ y tienen una visión más dinámica acerca del cambio institucional (Schmidt, 2008).

Los primeros estudios institucionalistas discursivos presentan otras denominaciones, pero se inscriben directamente dentro de un mismo grupo de politólogos a quienes importan el papel de las ideas y del discurso en las instituciones políticas (Hay, 2001, 2006). La función central de las ideas en las instituciones es compatible con las premisas neoinstitucionalistas ya que el institucionalismo discursivo tiene la ventaja de abarcar cuestiones que los tres viejos institucionalismos no pueden contestar (Schmidt, 2008). Para Vivien Schmidt, quien mejor elaboró una teoría discursiva e institucionalista para la ciencia política, las instituciones democráticas – donde la deliberación política y ideológica es libre - demandan una teorización de un cuarto ramo de análisis neoinstitucional. Schmidt define las ideas como “el contenido substantivo del discurso” (2008). (Silva, 2011)

Para Schmidt (2008), los institucionalistas discursivos presentan cuatro características: “Primero, ellos toman las ideas y el discurso seriamente, aunque sus definiciones de ideas y de usos del discurso varíen muchísimo. En segundo lugar, ellos encuadran las ideas y el discurso en un contexto institucional, guiándose por las líneas de uno o más de los tres viejos neoinstitucionalismos, que sirven de background o segundo plano. Tercero: ellos ponen las ideas en un ‘contexto de significación’ mientras ven el discurso por medio de una ‘lógica de comunicación’, a despecho de las diferencias en lo que es comunicado, cómo y dónde. Finalmente, y lo más importante, ellos tienen una visión más dinámica acerca del cambio institucional, en que las ideas y el discurso ultrapasan los obstáculos que los tres viejos institucionalismos – más estáticos y focalizados en equilibrio – consideran insuperables”. (Silva, 2011)

Para hablar del institucionalismo discursivo, debemos comprender primeramente lo que es discurso político. El análisis del discurso es utilizado para comprender el discurso en el campo político. Para Patrick Charaudeau, el término “discurso político” significa, científicamente, “una forma de organización del lenguaje en su uso e en sus efectos psicológicos y sociales, en el interior de determinado campo de prácticas. Ese es un objeto de estudio que está en el centro de diversas disciplinas” (Charaudeau, 2008, p. 32). El objetivo del discurso político es generar una acción política orientada por y para un “bien soberano”, escogido por una comunidad que decidió vivir conjuntamente. Para Charaudeau, no hay política sin discurso. La acción política (en el sentido de actividad política) y el discurso están imbricados y son indisociables. Es

imposible pensar la política sin la interacción discursiva: para existir materialmente, la política necesita del lenguaje. (Silva, 2011)

Entonces, las instituciones políticas existen para archivar e intercambiar las ideas políticas a través de la palabra, regulando el proceso discursivo, que es, estableciendo un contexto institucional. Según Charaudeau, existen tres tipos de discurso político, conforme el lugar de su fabricación: El discurso político como sistema de pensamiento, como acto de comunicación y como comentario. Lo primero, como sistema de pensamiento, es el tipo de interacción que trata de principios políticos generales, que sirven de fundamento de las ideologías políticas. Lo segundo, como acto de comunicación, es la actividad de buscar influenciar al otro o de crear nuevas ideas. Lo tercero, como comentario, ocurre fuera del campo político específico, pues el comentario no es para generar, en primer momento, la acción política. (Silva, 2011)

Por último, según Hewitt (2009) para Foucault "(...) existen múltiples relaciones de poder que permean, caracterizan y constituyen el cuerpo social, y estas relaciones de poder no pueden ellos mismos pueden establecer, consolidar ni aplicarse sin la producción, la acumulación, la circulación y el funcionamiento de un discurso." (Foucault, 1980, p. 93) La apelación del análisis del discurso inspirado en Foucault reconoce las diversas influencias de las relaciones sociales y políticas en materia de política, más allá de la arena política inmediata. La fortaleza clave del análisis del discurso inspirado por Foucault en los campos de investigación de políticas públicas es la apertura de caminos de la actividad política de la comprensión que se basan ni en los marcos racionales o político, sino que hacen hincapié en el carácter contingente de la racionalidad y tratar de descubrir las relaciones de poder de formulación de políticas.

Por su parte Hajer (1995) y Dryzek (2005) han realizado análisis del discurso de las cuestiones de política ambiental con las herramientas de Foucault. Hajer ha propuesto tres herramientas para ayudar a identificar los discursos dentro de los materiales de investigación: metáfora, trama y coaliciones de discurso. Dryzek por su parte crea un marco de discurso de acuerdo con dos dimensiones de la ideología y la práctica política y definir los siguientes elementos entidades de base, las hipótesis entre las distintas entidades, los agentes y sus motivos, y las metáforas clave que figuran en el discurso (Dryzek, 2005, p.19).

Así mismo, para Sharp y Richardson (2001, p.201) en el ámbito de la planificación urbana los discursos se manifiestan en la retórica política, documentos, planes o programas, en las estructuras institucionales, prácticas y eventos. Así mismo, sugieren que los investigadores a identificar las luchas y sus resultados como una forma más de hacer un análisis del discurso de la política pública manejable.

En este sentido, Hajer propone diez pasos para el análisis del discurso: investigación de Escritorio, entrevistas generales, análisis de documentos, entrevistas con los principales actores, sitios de la argumentación, analizar los efectos de posicionamiento, identificar incidentes clave, análisis de las prácticas en los casos particulares de argumentación, interpretación segunda visita a los actores clave - los encuestados deben reconocer algunas de las estructuras ocultas del lenguaje.

### **5.2.1 Instituciones y cambio político**

Investigaciones recientes asociadas al institucionalismo discursivo (Schmidt, 2008) argumentan que el análisis de las ideas y el discurso proporciona conocimientos sobre la dinámica del cambio institucional por explicar las preferencias reales, estrategias y orientaciones normativas de los actores, en comparación a enfoques centrados en las reglas y estructuras de incentivos, dependencias históricas o marcos y normas culturales, que explican mejor la continuidad que el cambio. (Schmidt, 2010:1)

Para explicar el cambio político, estas investigaciones –enfocadas en las ideas- tienen en cuenta la institucionalidad discursiva, es decir la parte interactiva del discurso, en razón a que las ideas producidas por los actores políticos se comunican al público a través del discurso. Bajo este enfoque, las instituciones se definen dinámicamente como estructuras y construcciones– y no como algo estático y restrictivo- producto de los agentes, quien con sus ideas pueden establecerlas y con su discurso pueden también cambiarlas (Schmidt, 2010: 14-15).

En este sentido, bajo este marco de análisis los agentes son reflexivos y no solo racionales, porque no sólo son capaces de pensar, decir y actuar, sino también reflexionan acerca de sus pensamientos, sus acciones, expresan sus intenciones, alteran sus acciones como resultado de sus pensamientos sobre sus acciones, y dicen lo que piensan hacer y cambian de opinión en

respuesta a la persuasión de otros con respecto a lo que están pensando, diciendo y haciendo. (Schmidt, 2010: 17).

Las habilidades discursivas de los actores pueden explicar el cambio institucional, porque se refieren a la capacidad de los individuos para pensar fuera de las instituciones en las que actúan, hablar de una manera crítica, comunicarse y deliberar sobre estas, persuadir a otros a cambiar de opinión sobre sus instituciones, y luego a tomar medidas para cambiarlas, ya sea mediante reforma en el ámbito de la política o informar y orientar al público en la esfera política comunicativa. (Schmidt, 2010: 14-16).

Con esto, el institucionalismo discursivo busca superar el problema de los enfoques racionales de no poder explicar cómo pueden crearse intereses y poder más allá de la manipulación y la posición, explicando cómo estos pueden venir de la persuasión, la argumentación y la respuesta de la audiencia producto de razonamiento y negociación colectivos. Así mismo, evidencia los límites de la racionalidad y de la deliberación incorporando al análisis del proceso interactivo del discurso los efectos de encuadre (Kahneman, 2010) como recientes aportaciones de la psicología política (Schmidt, 2010: 19).

Así mismo, este enfoque resulta valioso, en el hecho de la posibilidad de demostrar las estrategias discursivas de los propios analistas en la explicación del desarrollo del capitalismo, en cuanto a las explicaciones inevitables e inexorables del modelo neoliberal debido a la estructura de incentivos de la vida económica, la divergencia entre mercados liberales y controlados y entre económicas cerradas o abiertas al mundo, demostrando que en la batalla de las ideas a través del discurso y la deliberación no hay nada inevitable y que el futuro está abierto a las transmisión discursiva de nuevas ideas. (Schmidt, 2010: 20).

El institucionalismo discursivo explica en gran parte cómo y por qué los actores públicos logran un cambio institucional a través de la acción pública, identificando las preferencias y estrategias actuales de los actores y los cambios en las orientaciones normativas, siempre y cuando no excluya las cuestiones de poder (racionalidad instrumental), de posición (estructuras institucionales), ni asuma que deliberación discursiva triunfa sobre la manipulación de la elección racional, ni que sobre determine el papel de las ideas y el discurso sobre las

dependencias de trayectorias o que las instituciones históricas y los marcos culturales afectan la forma en que se expresan las ideas y discurso transmitido. (Schmidt, 2010: 21).

### 5.2.2 Metagobernanza

Existen diversas percepciones académicas sobre el contenido y significado de la metagobernanza (Christopoulos, 2012: 306):

- Jessop (2003) la define como *"la organización de las condiciones de gobernanza"*. Jessop (2003) reconoce la metagobernanza como un intento de desarrollar un repertorio flexible de respuestas que se pueden implementar en diferentes escalas (En Glasbergen 2011).
- Jan Kooiman (2003) aborda la cuestión de metagobernanza desde una perspectiva de sistemas teóricos. Afirma que los sistemas de gobernanza están integrados en sistemas de orden superior, y define como metagobernanza una gobernanza de tercer orden invocando ideales normativos en el gobierno de instituciones sistemas de gobernanza (de segundo orden), que a su vez regulan la forma política como son gobernados los problemas de política y las oportunidades de políticas (de primer orden).
- Bob Jessop (2002) proporciona un panorama teórico estatal de la metagobernanza que tiende a ver metagobernanza como la posibilidad de que el Estado capitalista ejerza el poder mediante la elección entre diferentes formas institucionales de gobernanza, abordando los dilemas y fallas potenciales asociadas con diversos mecanismos de gobernanza y la determinación de las condiciones de cómo estás están funcionando. Por último, Klijn y Koppenjan (2004) tienen una perspectiva más gerencial en metagobernanza que se refiere a la cuestión de cómo los gestores públicos pueden gestionar redes complejas con el fin de facilitar el aprendizaje mutuo y la construcción de confianza.
- Klijn y Koppenjan (2000) afirman que los recursos especiales, la autoridad formal y la legitimidad democrática de las autoridades públicas son particularmente adecuados para el ejercicio de metagobernanza.

- Sørensen (2005) la describe como una forma de mejorar la coordinación de la gobernanza en un sistema político fragmentado sobre la base de un alto grado de autonomía para las redes e instituciones. En conclusión para (Sorensen y Torfing), la combinación de estas ideas hace posible redefinir metagobernanza como una gobernanza con un orden altamente reflexivo que implica la producción y difusión de hegemonía, normas e ideas sobre cómo gobernar y ser gobernados, opciones políticas, normativas, y dependientes del contexto entre los diferentes mecanismos de gobernanza, o entre diferentes combinaciones de los mecanismos de gobernanza, y el desarrollo estratégico de especiales formas institucionales de gobernanza, a fin de evitar disfunciones y avanzar determinados objetivos políticos.
  
- Por lo tanto, si la gobernanza se define como un proceso formal e informal a través del cual una pluralidad de actores regula una multiplicidad de factores sociales, políticos y económicos prácticas, de acuerdo con algunos de los objetivos predefinidos, metagobernanza puede ser definida en términos generales como "la gobernanza de la gobernanza". Como tal, metagobernanza es un reflexivo y sensible proceso a través del cual una serie de actores legítimos e ingeniosos tienen como objetivo combinar, facilitar, conformar y dirigir las formas particulares de gobernanza de acuerdo con específicas reglas, procedimientos y normas que incorporan la concepción hegemónica de lo constituye "buena gobernanza". (Sorensen y Torfing, 2009)
  
- Meuleman (2008) admite una definición, que proviene de una combinación de otros (Jessop, 2003; Kooiman, 2003; Sørensen, 2005) estableciendo que el enfoque de metagobernanza, tiene como objetivo diseñar y administrar conjuntos de preferencias circunstanciales de una combinación de instituciones, que consiste en elementos, de los principales modos de mercado jerárquico, redes de gobernanza y de auto gobernanza que existen por sí mismos, para ayudar a entender cómo deben ser relacionados, por lo define a la metagobernanza como las consideraciones de cómo los diferentes modos de gobierno interactúan (Vázquez y Blanco, 2012: 3).
  
- La metagobernanza puede ser definida como un proceso a través del cual ciertos actores dan forma, combinan, facilitan y orientan las formas particulares de gobernanza de acuerdo a reglas, procedimientos o estándares (Sorensen y Torfing, 2009), e incluso



valores y creencias. La metagobernanza se refiere a la organización de las condiciones para la gobernanza (Jessop, 2003), es decir, a la forma en que se lideran las redes, se establecen las reglas y el contexto en el que el ejercicio de la política toma lugar (Gains y Stoker, 2008). Teniendo en cuenta lo anterior es posible afirmar que si la funcionalidad o eficiencia, de un lado, y la calidad democrática, de otro, constituyen los dos retos fundamentales de la gobernanza (Blanco, 2004; Blanco y Gomá, 2006; Hirst, 2000), la metagobernanza tiene que ser asumida como un medio central en la consecución de dichos fines (Sorensen y Torfing, 2009).

A medida que el concepto ha sido explorado por varios estudiosos en el pasado (Jessop, 2003; Whitehead, 2003; Sørensen, 2005; Kooiman y Jentoft, 2009; Engberg y Larsen, 2010; Meuleman, 2010; Glasbergen, 2011), la visión de la metagobernanza se refiere a la coordinación reflexiva y organización del marco condiciones en que se lleva a cabo el gobierno. La identificación conjunta y utilización del potencial o el contrapeso de las fallas observadas en las "convencionales" formas de gobierno es crucial en este contexto (Christopoulos, 2012: 306):

- Whitehead (2003) sugiere que, si bien el gobierno llama la atención sobre el proceso político y distingue organización del gobierno y del Estado, la metagobernanza se centra explícitamente en las prácticas y procedimientos que la influencia de seguro gubernamental, comando y control en los regímenes de gobierno.
- (Kooiman, 2003). Sin embargo, otro público y los actores privados deben tener voz y voto también en la metagobernanza

(Vázquez y Blanco, 2012: 4) La metagobernanza permite reconocer que el Estado y las autoridades públicas en general, pese a su dependencia respecto de una variedad de actores en las políticas públicas, mantienen un conjunto de competencias, poderes y recursos que no están disponibles para otros actores (Mayntz, 2001; Marinetto, 2003).

- En tanto las redes no surgen completamente formadas los gobiernos pueden incidir fuertemente en ellas, al determinar sus paradigmas operacionales, objetivos y parámetros de actuación (Taylor, 2000).

- Razones que conducen a afirmar que el rol principal en la metagobernanza corresponde a las autoridades públicas, y de manera específica al gobierno (Jessop, 2003).

La metagobernanza como forma interna de rearticulación de las diferentes lógicas sociales, implicaría unos cambios en la organización que, necesariamente amenazan los privilegios y, por tanto devuelven la idea de conflicto al núcleo de la discusión. Esto que implicaría, el diseño del contexto en el que sea posible liderar la coordinación entre socios, el diseño de instituciones y la generalización de visiones que faciliten la auto-organización en diferentes campos, más que el desarrollo de estrategias e iniciativas específicas en su favor. (Jessop, 2003)

Tabla 9. Características de los estilos de gobernanza

<b>Tópicos</b>	<b>Estado</b>	<b>Mercado</b>	<b>Redes</b>
<i>Modalidad gobernanza</i>	Jerarquía	Anarquía	Heterarquía
<i>Lógicas</i>	Autoridad	Intercambio	Confianza
<i>Racionalidad</i>	Orientada a objetivos	Formal y procedimental	Reflexiva y procedimental
<i>Criterios éxito</i>	Eficiente logro objetivos	Eficiente manejo recursos	Consentimiento negociada
<i>Criterios fallos primarios</i>	Inefectividad	Ineficiencia económica	Ruido, tertulias
<i>Criterios fallos secundarios</i>	Burocratismo, trámites	Mercados insuficientes	
<i>Modos calculo</i>	Homo hierarchicus	Homo economicus	Homo politicus
<i>Horizonte Espacio-Temporal</i>	Nación, horizonte planes	Mercado mundial	Re escala, parche
<i>Trato a los actores</i>	Sujetos	Clientes	Socios

Elaboración propia con base en Christopoulos, 2012, Jessop, 2003 y Meuleman, 2008



#### **PARTE IV. POLITICA DE HÁBITAT EN BOGOTÁ 2003-2015**

“Todo necio confunde valor y precio.”

Antonio Machado

Luego de su tradicional orientación hacia el favorecimiento del desarrollo económico, a partir de la implementación de la Ley de Ordenamiento Territorial en el año 2000, el proceso de la política de vivienda social en Bogotá incorporó la idea de la necesidad de que el derecho a la vivienda no solo implicaba la garantía del acceso a un espacio privado si no a un entorno de bienes y servicios urbanos que promuevan el desarrollo de las capacidades de los ciudadanos.

Los sectores proclives a estas nuevas ideas se opusieron a los grupos que tradicionalmente han favorecido el desempeño del sector de la construcción bajo la creencia que privilegiarlo es clave para el desarrollo económico destacando los riesgos de la inversión de recursos públicos en proyectos de vivienda social que no contemplen un enfoque de desarrollo humano que permita superar de manera estructurar las brechas de oportunidades entre los ciudadanos.

Esta discusión se trasladó al ámbito electoral en 2003, con el enfrentamiento de candidaturas de cada uno de los sectores, resultado favorecida las políticas de vivienda social enfocada hacia el desarrollo de hábitats más humanos. En adelante y hasta 2015, esta sería la opción de política escogida democráticamente por los ciudadanos de la ciudad, lo que permitió un despliegue importante tanto en su formulación como en su implementación y evaluación, que llevo a elegir en 2016 a la coalición a favor de la reincorporación de enfoque económico en esta política

Para la coalición dominante el enfoque de desarrollo humano integral se traduce dentro de la política de vivienda social en la incorporación teórica y práctica del concepto de hábitat no solo como materialización de una vivienda sino como del derecho a la ciudad y más adelante a un desarrollo urbano sostenible, esto a través de la reforma administrativa de 2006 que crea el sector hábitat liderado por la Secretaria del Hábitat, la formulación de la política integral del hábitat en 2007 y la fallida modificación del Plan de Ordenamiento Territorial en 2013.



## **CAPITULO 6. PROCESO DE LA POLÍTICA HABITACIONAL (FASE I)**

### **6.1 Marco constitucional de las políticas de vivienda social**

Conforme la Constitución del 1991 establece, Colombia se divide territorialmente en cinco subniveles, de los cuales en la actualidad solamente existen y funcionan tres: el Municipal, el Departamental y el Nacional. Los otros dos, las Provincias (unión de municipios de un mismo departamento) y las Regiones (unión de varios departamentos), aunque se encuentran configurados en la Constitución, no existen actualmente, principalmente porque para su creación es necesaria la implementación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Hernández, 2008).

La Constitución señala que el municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado y que por lo mismo le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

El ordenamiento del territorio, conforme la Ley 388 de 1997, está orientado por los principios de la función social ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de cargas y beneficios.

Constituye en su conjunto una función pública con el fin de posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios, atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible, propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural, y mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

Conforme a dicha ley esta función se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo.

En este sentido estas acciones deberán estar dirigidas a garantizar el cumplimiento de dignidad humana y de solidaridad social, a garantizar el fin esencial de promover la prosperidad general y la efectividad de los derechos, deberes y principios constitucionales y el derecho fundamental a la igualdad de oportunidades.

La Constitución Política de Colombia reconoce que la propiedad es una función social que implica obligaciones donde por motivo de utilidad pública o interés social el interés privado deberá ceder al interés público o social en virtud de los principios de solidaridad, primacía del interés general, protección del medio ambiente establecidos en la carta constitucional.

En este sentido, la Corte Constitucional ha establecido que el legislador le puede imponer al propietario una serie de restricciones a su derecho de dominio en aras de la preservación de los intereses sociales respetando el nivel mínimo de goce y disposición del bien.

La obligación social del Estado, involucra a las entidades territoriales para que actúen como contrapeso de la libre actividad privada de la construcción, mediante la reglamentación y control de los procesos de urbanización.

## **6.2 Políticas de ordenamiento urbano en Colombia**

### **6.2.1 Experiencia de ordenamiento urbano**

La experiencia de planeación urbana en Colombia por iniciativa pública tiene cerca de un siglo. En ese largo camino se han experimentado múltiples formas de planeación urbana, sobre todo, en el ámbito municipal.

El proceso comenzó en la década de los años veinte con la adopción de acuerdos de normas de construcción y urbanismo, bajo las directrices de los planos futuros, los planos reguladores, las corporaciones para el desarrollo de cuencas hidrográficas, en los años cincuenta; así como con la implementación del desarrollo económico, con base en la ciudad y la planeación del desarrollo con la metodología de planeación integral en los sesentas y setentas; el debate por la Ley de Reforma Urbana en los años ochenta y en la actualidad con la promulgación e implementación de la Ley de Desarrollo Territorial, desde finales de los años noventa (Pérez, 2010, p. 9).

En este sentido, la experiencia de planeación urbana hasta los años noventa en Colombia se puede dividir en tres períodos: el primero, caracterizado por el impulso por la organización física de la ciudad desde comienzos del siglo XX hasta los años cincuenta; el segundo, entendido como un proceso de transición, a través de la figura del plan regulador, durante los años cincuenta, y el tercero, con una marcada preponderancia de la planeación económica desde finales de los años cincuenta hasta comienzos de los noventa (Cortes, 1995).

Las reformas descentralizadoras de los años ochenta reafirmaron la importancia que tenía otorgar al municipio las funciones de planeación urbana; fueron el espacio propicio para la legislación nacional que permitió controlar el desarrollo urbano con base en las ideas que reemplazaron a los propósitos de la planeación integral.

La Ley 9 de 1989 y la legislación aprobada en el nuevo marco de la Constitución de 1991, entre otras la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la Ley de Desarrollo Territorial, marcaron una nueva etapa en la planeación del desarrollo urbano. Estas normativas concretaron la diferenciación entre la planeación económica y social, y la planeación del territorio urbano/rural o física.



En la Ley 9 de 1989 o de reforma urbana se concretó el gran esfuerzo de planeación urbana llevado a cabo en Colombia durante la segunda mitad del siglo XX. El problema central que sirvió como justificación de la ley se resume en lo siguiente cita:

(...) las desigualdades generadas por el desarrollo urbano que se traducían en una vida caótica y degradante de la mayoría de los colombianos en viviendas de mala calidad localizadas en la periferia, el empleo de varias horas al día para transportarse a los lugares de trabajo, el impacto sobre las tierras de valor ambiental, problemas que se identificaban como resultado de las formas de propiedad de la tierra, de la apropiación de las rentas o plusvalías urbanas y de las prácticas especulativas. (Maldonado, 2000, p. 2)

La Decreto-Ley 1333 de 1986, que reformó el Código de Régimen Municipal, contempló la formulación de planes de desarrollo municipal, planes viales, planes de servicios públicos y programas de inversión. Los planes de desarrollo municipal, según el artículo 1º de la mencionada ley, son el instrumento para:

Lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo... de conformidad con la política nacional y departamental, las técnicas modernas de planeación urbana y con base en la coordinación del desarrollo urbano-regional. (Presidencia de la República de Colombia, 1986, Art. 1)

Este instrumento debía ser formulado por los municipios con más de cien mil habitantes, los que estaban por debajo de esta cifra desarrollaban un plan de desarrollo simplificado. En un inciso transitorio reglamentó que, dentro del año siguiente a su entrada en vigencia, se debía lograr la adecuación a la Ley de los Planes Integrales de Desarrollo, Planes de Desarrollo y Planos Reguladores expedidos con anterioridad.

La formulación de los planes de desarrollo quedó a cargo de los alcaldes municipales y su aprobación era responsabilidad de los Concejos, asesorados por la respectiva oficina de planeación de los departamentos, intendencias y comisarías. El sistema de planeamiento a partir de la Ley 9 de 1989 quedaría así:

	Nación	D/ptal.	Regional	Municipal
Instituciones	Departamento Nacional Planeación	Secretaría Planeación Dptal.	Corporación Autónoma Regional	Oficina Planeación Municipal
Instrumentos de Planeación	Plan Nacional Desarrollo	Plan Desarrollo Dptal.	Plan Desarrollo Sectorial	Plan Desarrollo Municipal

*Figura 8.* Sistema de planeación en Colombia hacia 1990

Fuente: elaboración propia

Al consagrar un Estado Social de Derecho Descentralizado, la Constitución de 1991 fue un paso significativo en la garantía de los derechos y deberes de la sociedad colombiana, en los aspectos social, económico y ambiental, contenidos en el ámbito urbanístico.

La Constitución estableció el proceso de planificación en las entidades territoriales y propuso como necesaria la promulgación de una Ley Orgánica Sobre Ordenamiento Territorial<sup>5</sup>. Dispuso que la planificación se hiciera efectiva a través de consejos de planificación y planes de desarrollo; introdujo el concepto de derechos ambientales dentro de los cuales incluyó el ordenamiento urbano de las ciudades. Estas iniciativas fueron reglamentadas por la Ley 152 de 1994, orgánica del plan de desarrollo, y Ley 388 de 1997 de desarrollo territorial.

La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley 388 y la recién promulgada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial reiteran la necesidad de lograr un orden administrativo, político y de planeación que armonice las competencias entre nación, departamentos y municipios, por un lado, y de los sectores económico, social y físico.

La Ley 152 de 1994, orgánica del plan de desarrollo, sentó las bases de los planes de desarrollo económico y social nacional, departamental y municipal. Su propósito fue:

<sup>5</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 340 y 288.

(...) establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el capítulo 2° del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación. ( Ley 152, 1994, Art. 1)

Determina que el Plan Nacional de Desarrollo esté conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. Afirma que “las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley” ( Ley 152, 1994, Art. 4).

La Ley 9 de 1989 fue reformada por la Ley 388 de 1997 o de desarrollo territorial, que reivindicó la necesidad de planeación territorial o física y su articulación con la planeación económica y social. Entre los objetivos de la Ley 388 está la armonización y actualización de la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se creó el Sistema Nacional Ambiental.

Determina que se establezcan los mecanismos necesarios para que, en ejercicio de su autonomía, los municipios puedan promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. Después de las reformas de la Constitución de 1991, el sistema de planeación en Colombia quedó conformado así:

	Nación	D/ptal.	Regional	Municipal
Instituciones	Departamento Nacional Planeación	Secretaría Planeación Dptal.	Corporación Autónoma Regional	Oficina Planeación Municipal
Instrumentos de Planeación	Plan Nacional Desarrollo	Plan Desarrollo Dptal.	Plan Gestión Ambiental	Plan Desarrollo Municipal Plan Ordenamiento Territorial

*Figura 9.* Sistema de planeación en Colombia hacia 2000

Fuente: elaboración propia

### 6.2.2 Balance

La orientación hacia distintos enfoques le ha costado al Estado la pérdida de grandes recursos para el desarrollo urbano, es apropiado actuar de manera estratégica con base en posibilidades reales para retomar y establecer ciertos parámetros de articulación entre las actuaciones públicas sectoriales y territoriales.

La controversia en torno a la planeación urbana respecto a su intención de generar beneficios sociales versus el favorecimiento de los mercados, no ha propiciado la materialización de iniciativas estatales en el ordenamiento territorial para el desarrollo de la ciudad y, con ellas, ha hecho casi imposible la participación de la comunidad y del sector privado, además del reconocimiento de las lógicas de los actores públicos y privados en la construcción de la ciudad con base en iniciativa pública.

## **6.3 Políticas de vivienda social en Colombia**

### **6.3.1 Capacidades locales**

A pesar de declararse como un Estado unitario con autonomía de sus entidades territoriales la organización administrativa tiende hacia el control del nivel central.

El fuerte peso político que ejerce el sistema presidencialista en la distribución del poder en el territorio ha llevado a que luego de 20 años después de las reformas constitucionales descentralizadoras, la capacidad administrativa de los municipios y departamentos dependan principalmente de las políticas del gobierno nacional, con contadas excepciones en donde las ciudades ha podido ganar autonomía debido al saneamiento de sus ingresos fiscales locales y la continuidad en el desarrollo de política de vivienda social y ordenamiento urbano.

La gestión del suelo y la vivienda social en Colombia se ha visto críticamente afectada por esta situación, encontrándose hoy en día en una situación aceptable respecto a la construcción de viviendas sociales, pero no así de un hábitat digno, en razón a las dificultades y desinterés en el mejoramiento del hábitat y provisión de mecanismos de renovación de las áreas centrales de las ciudades y su gestión de suelo, uno de los aspectos que más limita los impactos de la ejecución de la política de vivienda.

La política de suelo y vivienda social en Colombia, estuvo financiada por el nivel central a través de la asignación de subsidios a los hogares y constructores de entidades territoriales, que presentaran un proyecto de oferta de construcción de vivienda, aunado en algunos municipios y departamentos con subsidios complementarios. Estas estrategias han sido complementadas recientemente con la asignación de viviendas sociales y estímulos a las tasas de interés de los créditos de vivienda de la nación.

Estos instrumentos no han podido solventar las demandas de vivienda social ni disminuir el peso de la urbanización y la construcción informal, por lo que desde 1997, con la expedición de la Ley de Ordenamiento Territorial, los municipios iniciaron el reto de intervenir el mercado inmobiliario mediante la aplicación de principios constitucionales para disminuir su incidencia en el valor final de la vivienda social y la segregación espacial, en el caso colombiano provista por el mercado.

La intervención en las ganancias del negocio de la construcción y su redistribución para la financiación de la vivienda social por parte de los municipios, como la clave fundamental para romper con el círculo vicioso del acceso de los ciudadanos más pobres a una vivienda digna y a los bienes y servicios urbanos, es el principal avance en materia institucional en este campo en los últimos años. Su aplicación y desarrollo ha sido centro de las políticas públicas en Colombia, especialmente en los últimos años con la implementación de macroproyectos de vivienda social financiados con recursos del gobierno nacional y asignación del suelo por parte de los municipios.

- *Descentralización y política de suelo para vivienda social en Colombia.*

Para las familias de bajos ingresos es difícil acceder al suelo y a la vivienda de manera legal debido al funcionamiento del mercado de suelo, generando una fuerte presión sobre terrenos no aptos para la urbanización lo que termina en la conformación de asentamientos informales mediante los urbanizadores ilegales y la invasión de terrenos mediante el autoconstrucción de viviendas. En ambos casos, se advierte la escasez de oferta de suelo urbanizado como la principal causa de esta situación.

La política de vivienda en Colombia es manejada actualmente por un fondo financiero denominado FONVIVIENDA, creado por Ley 546 de 1999, de carácter central nacional a diferencia de los recursos de agua potable y saneamiento básico manejado por el sistema general de participaciones. Los recursos se distribuyen directamente a los hogares o los constructores mediante un indicador que representa el porcentaje de necesidades básicas insatisfechas en materia de vivienda y hacinamiento a cada departamento. Dichas entidades territoriales tienen recursos exiguos para complementar los recursos aportados por la nación.

La política nacional de vivienda estuvo centrada en el subsidio a la demanda, es decir para la compra de vivienda nueva y mejoramiento de vivienda, produciendo por una parte una presión fuerte sobre los suelos no urbanizados y por otra, que los hogares más pobres, que no son sujetos de crédito no puedan acceder a los recursos destinados para la adquisición de vivienda. Lo anterior, resulta en que los hogares más pobres, situados principalmente en las ciudades y cuya base de ingresos es la economía informal, tengan que buscar en la urbanización y en la construcción informal la solución a sus necesidades de vivienda.

Esta forma de distribución de los recursos a los departamentos y a los hogares menos pobres, no da cuenta, ni de la situación ni de las características socioeconómicas propias de los ciudadanos que demandan la ayuda estatal para la provisión de vivienda, incurriendo en sobre costos estatales y familiares altísimos. Se produce una diferenciación en la calidad de vida de las familias que logran acceder a una vivienda del sector formal frente a las que acceden a una vivienda por el mercado informal.

Por otra parte, el control de la urbanización y construcción informal está en cabeza de los municipios, con base en los principios y competencias de la Ley 388 de 1997. Uno de los objetivos principales de esta ley es que los municipios reduzcan la urbanización individual de terrenos y promuevan intervenciones integrales en el territorio con base en un instrumento de gestión técnica, jurídica y financiera, denominado Plan Parcial.

Hasta el momento, la aplicación de este instrumento ha sido reducida, debido a entre otros a la novedad en la reglamentación del uso del instrumento, a la escasa apropiación por parte del sector privado debido a la reducción en el margen de ganancias y a la sensible reducción de suelo urbanizable. Así mismo, su ejecución se está viendo afectada por la demora en la expedición de las licencias de construcción y de urbanismo, que en el caso colombiano para municipios de más de cien mil habitantes está a cargo de particulares y además por la expedición del permiso de ventas en cabeza de las autoridades municipales.

Además de lo anterior, las administraciones municipales han puesto en marcha programas de inversión estatal para la legalización y el mejoramiento de zonas de urbanización informal, el cual para algunos sectores fomenta este tipo de desarrollo urbano. Por último, el nivel municipal ejerce el control sobre la construcción de edificaciones, mediante sanciones económicas luego de haberse realizado la obra, así como el monitoreo de la ocupación y construcción de zonas no urbanizables.

En conclusión, a pesar de los últimos esfuerzo del gobierno nacional respecto a la construcción gratuita de vivienda para los ciudadanos con menores ingresos, los asentamientos informales constituyen una posibilidad de solución de las demandas de vivienda para las familias de más bajos ingresos, produciendo ineficiencias económicas y de bienestar, debido principalmente a la poca capacidad de los municipios para gestionar la legislación en materia

de política de suelo y para la creación de instrumentos financieros alternativos a la de los subsidios y demás políticas del nivel central.

### **6.3.2 Actores de la política de vivienda social en Colombia**

La convergencia legal en torno a las políticas urbanas de acceso al suelo y a la vivienda social que ha logrado Colombia en los últimos años, han propiciado la materialización de iniciativas estatales en el ordenamiento territorial para el desarrollo de la ciudad y, con ellas, la participación de la comunidad y del sector privado. A pesar de ser una herramienta de desarrollo social, la implementación generalizada de estas iniciativas se ve truncada por políticos, rentistas del suelo urbano y por los propios ciudadanos quienes ven perjudicados sus intereses particulares, amparados por la socialmente aceptada cultura del incumplimiento (García, 2010).

A continuación, se evidencia cómo cada uno de los actores intervienen en el proceso del acceso al suelo y a la vivienda social:

#### **6.3.2.1 Actores informales**

El mercado informal se centra en la oferta de suelo para el autoconstrucción de vivienda, mediante la compra de suelo rural y su división para la venta de solares realizada por un intermediario entre el vendedor y los compradores, denominado en el caso colombiano como urbanizador pirata. En esta fase, el urbanizador pirata y el propietario del suelo rural, aprovechan la falta de regulación del Estado en este mercado, apropiándose de las ganancias que representa vender el suelo rural a precio del suelo urbano.

Esta acción está legitimada por los hogares compradores, que ven como legítimo este proceso, debido a los altos costos financieros y las mínimas y rígidas condiciones arquitectónicas que ofrece el mercado formal de vivienda. Lo anterior, se realiza bajo la mirada aprobatoria de la sociedad quien alienta la consecución del solar, el fin, sin importar el medio empleado para conseguirlo. La administración, se ve subordinado por esta lógica debido a su incapacidad de control.



De aquí en adelante, los hogares y políticos sacan partido de las precarias condiciones urbanas de la vivienda con la obtención de recursos públicos para la provisión de servicios urbanos básicos.

Por un lado, los hogares junto con el urbanizador pirata demandan a la administración la mejora de sus condiciones materiales de vida. La administración responde, de manera parcial, convirtiendo en un círculo vicioso la solución a la precarización urbana de estas familias.

Mientras tanto, las familias siguen construyendo sus viviendas por fuera de la ley sin que medien ni apoyo técnico ni sanciones legales para este comportamiento. En este, punto y dada la magnitud de este mercado los productores y comercializadores de materiales, ven aumentadas sus ganancias producto de estas prácticas.

El mercado informal está dominado tanto por las lógicas económicas, con la apropiación indebida de rentas urbanas, la venta de materiales y la contratación de mano de obra de forma ilegal, como de la política; en un espiral de ilegalidad que aunque produce beneficios inmediatos para la mayoría de sus participantes tiene unos costos sociales significativos, en materia de recursos públicos para mejoramiento de barrios y vivienda, la evasión de impuestos y no afiliación a los sistemas de seguridad social, el aumento de la vulnerabilidad del territorio y daños irreparables al medio ambiente.

#### **6.3.2.2    *Actores formales***

El mercado formal se centra en el sector de la construcción, y específicamente los promotores inmobiliarios que generalmente son los dueños del suelo para vivienda social. Esta actividad está apoyada por los incentivos fiscales del Estado, gracias a la idea, por muchos años asumida, de que la construcción es el motor de la economía del país.

La relación entre gobierno y constructores ha sido muy fuerte. hasta el punto que hoy en día la política formal de vivienda en Colombia es suplida totalmente por el mercado privado, inclusive a través de las recientes iniciativas del gobierno nacional de otorgar viviendas gratuitas a los sectores de la población con más bajos ingresos. Esto se debe en gran parte, por la relación cercana entre constructores y élite gobernante, como parte del ascenso social conseguido mediante la apropiación de ganancias con el mercado del suelo.

Mutualmente el gobierno y los gremios de la construcción han establecido mecanismos limitados de regulación de este mercado. Por un lado, el mercado del suelo urbano se dinamiza mediante las normas sobre calificación de tipos y usos del suelo, es decir la decisión de convertir un suelo rural en urbano y los usos permitidos (es muy diferente el valor que le da el mercado a un solar destinado a vivienda que a otro destinado a uso de oficinas), así como con las inversiones públicas que mejoren las condiciones de venta del mismo.

Por otra parte, el gobierno fija incentivos fiscales para favorecer la construcción de vivienda de bajos costes, regula las áreas mínimas para las cada una de estas y los porcentajes de área mínimos destinados a vivienda social en los proyectos urbanísticos, promueve el subsidio a la oferta de vivienda social privada mediante el traslado directo a los constructores de una parte del valor de la misma, mediante la transferencia de recursos públicos asignados a cada hogar por una fórmula de calificación y realiza el financiamiento de intereses de créditos hipotecarios.

Todas estas acciones promueven en la sociedad una idea de relación estrecha entre constructores y gobierno, puesto que mientras más beneficios reciben estos, los hogares de más bajos ingresos reciben viviendas precarias, alejadas de las zonas de empleo y segregadas.

### **6.3.3 El mercado del acceso al suelo y a la vivienda social**

Inicialmente, es preciso recordar cómo se acumula capital en un sistema capitalista a través renta del suelo:

La tierra es un medio de producción (objeto y medio de trabajo, al mismo tiempo) que esta por fuera del control del capital en cuanto tal. Ninguna rama capitalista produce tierra, y muchas de sus características particulares son irreproducibles. Pero además de que la tierra no es reproducible a voluntad por el capital, ella puede ser monopolizada, es decir, apropiada individualmente. Quien ejerce el dominio sobre la propiedad jurídica de la tierra controla en realidad una condición de acumulación que es externa al capital. De esta forma el terrateniente, sin participar en la producción, está en capacidad de exigir una parte de la ganancia como condición de su autorización al acceso del capitalista a la tierra, y por tanto, como requisito para que la producción agrícola tenga lugar. Esta participación es la ganancia es la renta. (Jaramillo, 2009, p. 4)

Así las cosas, específicamente en el caso del suelo urbano, esta renta se puede entender asociada (*Jaramillo, 2009*):

En primer lugar:

- Al proceso de la producción como las diferencias en los costos de construcción del terreno, tales como su capacidad portante, la pendiente, su anegabilidad entre otras que hacen que solares con condiciones favorables eleven su precio frente a otros como consecuencia por alcanzarlos por parte de los constructores;
- A su localización en la ciudad en el sentido que los terrenos con una difícil posibilidad de prestación de servicios urbanos tienen que incurrir en costos más elevados tanto en su construcción como en su uso;
- A la posibilidad de construir en altura entendido como la manifestación de la intensidad del capital aplicado a la tierra mediante la multiplicación del espacio construido a través de la utilización de técnicas constructivas, conocido como índice de edificabilidad.

En segundo lugar, asociada a:

- Los procesos de consumo del espacio construido, en cuanto a limitación de tierra incorporada a la ciudad, lo que hace que por la competencia por su uso eleve su precio, caracterizada por la velocidad de rotación propia de bien, la capacidad de monopolio de los grupos más pudientes por el acceso a ciertos lugares de la ciudad como expresión de su capacidad de consumo y de exclusión socio-espacial evidenciada en un mayor precio de suelo en espacio precisos de la ciudad, la capacidad de ahorro que tienen los ciudadanos conforme a la localización adecuada de su vivienda y a la posibilidad de acumulación de externalidades por la aglomeración de usos urbanos (*Jaramillo, 2009*).

El precio que se paga por el suelo urbano y sus dinámicas comporta efectos directos sobre las relaciones entre grupo sociales y su manifestación en las ciudades como representación de las tensiones entre los agentes que buscan acceder a la propiedad territorial urbana. Así las cosas, la posibilidad de que el Estado logre actuar en este mercado debe enfocarse desde un punto de vista dinámico.

En este sentido y siguiendo la estructura de análisis anteriormente expuesta, el precio del suelo sufre cambios debido a condiciones generales de la economía, a condiciones coyunturales y a condiciones estructurales particulares.

Dentro de las primeras está:

- La tendencia al crecimiento en el largo plazo de los precios del suelo en las ciudades, debido por un lado a la caída de la tasa de ganancia, al avance de las fuerzas productivas y la operación de “deflactar” y al aumento de la demanda por un espacio construido urbano y el crecimiento de las distintas rentas.

En la segunda se encuentran:

- Las oscilaciones en la actividad constructiva.
- El mercado financiero.
- La tasa de ganancia .
- Los precios del suelo.

Por último, dentro de las condiciones estructurales particulares se encuentran:

- Los cambios en los usos del suelo (de la categoría de suelo rural a suelo urbano).
- El aumento del índice de edificabilidad (es decir de poder construir una vez el área del solar a 10 veces la misma), funciones propias del sector público y para el caso colombiano discrecionales de la administración municipal.

El hecho que los precios del suelo sean dinámicos condicionan el mercado de tierras, dado que al verse incrementados los agentes mercantiles buscan aprovecharse del valor añadido, acción denominada como especulación urbana, así mismo aumentan la competencia por acaparar este valor añadiendo construcción cargándola en parte con la plusvalía generada.

Esto promueve un proceso de encarecimiento que afecta a todos los agentes que intervienen, así como a los usuarios finales convirtiendo en fuente de segregación y disfuncionalidades urbanas “...campos de golf en áreas bien ubicadas y escasez de terrenos para vivienda de sectores populares que deben emigrar a sitios lejanos y contentarse con espacios mínimos” (Jaramillo, 2009, p. 224)

#### **6.3.4 Formalidad e informalidad en el mercado de vivienda social**

En Colombia, las políticas de bienestar tienen como centro de aplicación a los hogares (*familias*) de bajos ingresos. Estas familias se caracterizan por cinco indicadores, a saber 1) dependencia económica, 2) inasistencia escolar, 3) hacinamiento, 4) servicios básicos inadecuados y 5) vivienda inadecuada.

Para las familias de bajos ingresos es difícil acceder al suelo y a la vivienda de manera legal, debido al funcionamiento del mercado de suelo, generando una fuerte presión sobre terrenos no aptos para la urbanización lo que termina en la conformación de asentamientos informales mediante los urbanizadores ilegales y la invasión de terrenos mediante el autoconstrucción de viviendas. En ambos casos se advierte la escasez de oferta de suelo urbanizado como la principal causa de esta situación.

La ausencia de mecanismos que permitan interiorizar las diferencias de las rentas del suelo catalogado como urbanizable frente a otro catalogado como rural, promueve la especulación en los precios del suelo alentando el negocio de urbanizaciones ilegales.

Ante esta situación, a partir de los años noventa, el gobierno nacional, promueve dos iniciativas para el acceso a la vivienda social, el subsidio a la demanda y la intervención en el mercado del suelo. El propósito de los subsidios a la demanda es el de aumentar la capacidad económica de los hogares de bajos ingresos e incentivar el ahorro y la financiación. Los hogares más pobres no pueden acceder al sistema de financiación por lo que no pueden comprar una vivienda en el mercado formal, razón por la cual migran al mercado informal, donde al menos puede acceder a un terreno con precios aparentemente más bajos y con el tiempo y en virtud de su ahorro autoconstruir su vivienda.

En consecuencia, el esfuerzo de los hogares más pobres por conseguir una vivienda los lleva a ocupar terrenos inapropiados, sin servicios urbanos mediante la construcción sin las condiciones técnicas establecidas, multiplicando sus precarias condiciones de vida, poniendo en riesgo su capacidad de ahorro en virtud del bienestar económico que, en el caso colombiano, brinda el tener una vivienda propia al menos en estas condiciones.

Así las cosas, la dificultad principal para la adquisición de vivienda para los hogares de bajos ingresos radica en el alto precio que conlleva su adquisición en el mercado en comparación con los ingresos recibidos.

Los estudios de caso han demostrado que el costo de una solución de vivienda formal es el doble en promedio del costo de una solución de vivienda informal incluyendo el suelo y los costos de la construcción (DNP, 2008).

Una vivienda formal para hogares de bajos ingresos tiene un valor cercano a los trece mil dólares frente a una informal, cuyo valor rondaba los seis mil quinientos dólares, dado que por una parte la vivienda informal no tiene asociado costos indirectos, mientras que en una vivienda formal suma un dieciocho por ciento del costo total y por otra que el suelo urbanizado ronda el treinta y cinco por ciento.

Tabla 9. *Costes vivienda sector formal vs sector informal*

		FORMAL	%	INFORMAL	%	Reducción	%
<b>Suelo urbanizado</b>	Terreno	971		983			
	Vías y andenes	807		0			
	Acueducto	585		0			
	Alcantarillado	444		0			
	Energía	493		0			
	Espacio Público	1.253		0			
	<b>Total Suelo urbanizado</b>	<b>4.554</b>	<b>35</b>	<b>983</b>	<b>15</b>	<b>-3.571</b>	<b>-78</b>
<b>Costos directos vivienda</b>	Materiales y transporte	4.827		3.926			
	Mano de obra	1.350		1.039			
	Imprevistos	0		750			
	<b>Total Costos directos</b>	<b>6.177</b>	<b>47</b>	<b>5.715</b>	<b>85</b>	<b>-462</b>	<b>-7</b>
<b>Costos indirectos vivienda</b>	<b>Impuestos, licencias, administración, intereses y utilidades</b>	<b>2.432</b>	<b>18</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-2.432</b>	<b>-100</b>
<b>COSTO TOTAL</b>		<b>13.162</b>		<b>6.698</b>		<b>-6.465</b>	<b>-49</b>

Fuente: elaboración propia con base en (CEDE, 2006, pp. 100-101)

En total la reducción del costo de la vivienda informal está fundamentalmente centrado en la construcción de viviendas en suelos no urbanizados, con un valor setenta y ocho por ciento menor, la evasión del impuesto al consumo, con un siete por ciento menos, y la desaparición de costos de licencias, administración, financiación y utilidades, como reflejo de la utilización de redes informales, vecinales y familiares, para la construcción y financiación del proceso constructivo.

El ingreso mensual de los hogares más pobres de las ciudades estudiadas suma en promedio ciento cincuenta dólares. En el sistema financiero colombiano, para financiar el monto de una vivienda formal, el hogar debería tener en promedio un ingreso mensual de cuatrocientos cincuenta dólares, razón por la cual no pueden acceder a financiación del sector financiero.

Esta reducción es trasladada directamente al Estado, en consideración a que una vez conformado el asentamiento informal, debe realizar inversión pública en la urbanización de la zona y la rehabilitación de las viviendas. Pero, además esta acción tiene un costo social. La habilitación de vivienda social disminuye los costos en los que incurre el Estado en asentamientos informales, aumentando el recaudo de impuestos y liberando dineros públicos.

Los beneficios de incentivar vivienda social deben medirse tanto en términos individuales como colectivos, principalmente bajo la idea de costos evitados. Actualmente, el costo de proveer servicios urbanos a una vivienda informal es de cerca de tres mil quinientos dólares, es decir que combinando esta cifra con el número de hogares que se encuentra en esta situación, el país tendría que invertir dos mil ochocientos millones de dólares, 1.25 puntos porcentuales de PIB en 2010, cuando la inversión total en vivienda alcanza solo 0,3 por ciento del PIB en ese mismo año.

Así mismo, los hogares que acceden a una vivienda informal no contribuyen con el pago servicios públicos, dado que los consiguen de manera informal, ni al pago del impuesto predial. Esta situación, compromete en promedio que los municipios dejen de recibir por cada vivienda, al menos por impuesto predial, cerca de cien dólares, ocho millones de dólares, el diez por ciento del porcentaje del PIB para la inversión en vivienda.

La problemática económica, social y política del acceso al suelo y a la vivienda social en Colombia ha desbordado los mecanismos institucionales, dando como resultado que los hogares más pobres no puedan acceder a estos bienes por la vía formal.

El principal mecanismo de provisión de suelo y vivienda de estos hogares es la compra informal de terrenos rurales cercanos a zonas urbanizadas, mediante la construcción paulatina de su vivienda, la provisión de servicios básicos, así como la construcción de espacio público mínimo, consistente en vías y un terreno para la construcción de la comunidad, todo esto con

grandes deficiencias, esperando de ahí en adelante presionar al Estado para la provisión servicios y equipamientos urbanos.

Este proceso suele llevarse en otros casos mediante un intermediario, cercano a la comunidad, entre el propietario del suelo rural y los hogares de bajos ingresos, quien adecua el terreno, mediante la parcelación de solares y el acceso de servicios urbanos básicos, así como vías de transporte.

La elección por parte de los hogares más pobres del acceso a la vivienda por el mercado formal o informal depende del nivel de ingresos de los hogares. La mayoría de los ciudadanos que hacen parte de estos hogares cuentan con ingresos inestables vinculados a los sectores informales de la economía, condición que conlleva la decisión de los hogares de reducir gastos fijos como el alquiler y a optar por el sector informal como la forma más compatible con sus ingresos para conseguir su vivienda.

Así mismo, a favor de esta decisión se suma, la alta cohesión social que comportan los hogares que se asientan en estas zonas, lo que facilita la generación de líderes comunales, funcionales tanto para la solicitud de servicios urbanos y legalización de la propiedad a los gobiernos locales como para evitar acciones de desalojo. Esta estrategia redunda en la mayoría de los casos en el aumento de las condiciones y calidad de vida con la ayuda de la inversión estatal con el paso del tiempo.

Estos hogares rechazan la vivienda social ofrecida por el sector formal, debido a las limitadas condiciones espaciales, los altos costos de financiación y las condiciones de ubicación donde se construyen estas soluciones, sin considerar que en su mayoría se ubican en zonas de riesgos de desastres naturales.

La provisión informal de vivienda social eluden las exigencias técnicas, las restricciones urbanas y las contribuciones al sistema de seguridad social, ofreciendo áreas mayores de vivienda, facilidades de financiamiento en el sentido de la progresividad y apoyo clientelista para la provisión de servicios y la legalización de títulos de propiedad.

Culturalmente, debido a raíces rurales, los hogares de más bajos ingresos, han preferido las viviendas sociales individuales frente a las viviendas de la alta densidad en bloques de edificios,



así como por la dificultad para realizar ampliaciones y transformaciones en principio para albergar nuevos miembros del hogar.

El control institucional de la producción de vivienda es precario, debido a la débil gestión y articulación de los actores públicos y privados que actúen en el proceso de provisión de vivienda social.

### **6.3.5 Balance de la ejecución de la política**

Formalidad e informalidad, no resuelven el acceso al suelo y a la vivienda social en Colombia. Los actores del proceso ven como plausible una u otra forma dependiendo de los beneficios que logren.

Por un lado, los hogares de bajos ingresos, los constructores piratas y la sociedad informal han logrado sobreponerse a las normas mediante la creación del mercado informal, mientras que los constructores, los dueños del suelo y el gobierno han orientado la provisión de vivienda social al mercado formal, materializando beneficios particulares gracias a la manipulación de la ley. Así las cosas, la distancia entre el mercado informal y el mercado formal, se evidencia en los altos déficit de vivienda y urbanismo social tanto cuantitativa como cualitativamente, expresando la incapacidad de los dos sistemas para dar gobernanza a este problema.

Las consecuencias son nefastas, miles de familias sin accesos a servicios urbanos básicos, (agua, alcantarillado), precarias condiciones urbanísticas (déficit de instalaciones educativas, de salud, de transporte, de cultura...etc.), aumento de la vulnerabilidad socioeconómica (aumento de enfermedades, hacinamiento, drogadicción, abuso sexual, trabajo infantil...etc.) y física (aumentos de riesgo por amenazas naturales y desplome de viviendas), que sumadas promueven la reproducción de la pobreza, la segregación social y la desigualdad social.

## **6.4 Segregación de la Vivienda en Bogotá**

### **6.4.1 Política de Vivienda para disminuir la segregación espacial**

Las políticas públicas se han enfocado en dos estrategias para reducir la desigualdad: por un lado, (i) las de tipo económico; como la aplicación de subsidios o exenciones para mejorar el acceso a bienes privados mediante la transferencia de tarifas y la reducción de impuestos, y (ii) las de tipo espacial; para acercar a los ciudadanos al acceso de bienes públicos, a través de la construcción de bienes públicos en los territorios segregados y la construcción de viviendas sociales en zonas más centrales de la ciudad.

Estas estrategias han mostrado resultados más en la reducción de la pobreza que en el mejoramiento de la calidad de vida, y menores logros en términos de movilidad social (SDP, 2013).

La estrategia de construcción de vivienda social en zonas centrales con mayor densidad de bienes públicos permite reducir la desigualdad en el acceso a educación, salud, recreación, cultura, los servicios públicos y los medios de transporte, colaborando sustancialmente en la reducción de la segregación socioespacial y la segregación espacial.

La construcción de vivienda, así como de equipamientos y parques en zonas centrales requiere principalmente de la redistribución de las rentas (externalidades) producidas por el desarrollo urbano (construcción), ya sea en dinero, construcción o transferencia de suelo.

La modificación de las políticas de vivienda social y ordenamiento urbano en Bogotá ha implicado procesos de cambio político controvertidos, en las que se han confrontado sistemas de creencias de actores públicos y privados de distintos niveles y sectores sociales, económicos y políticos interesados en mantener o variar el sistema de creencias dominante respecto a la segregación socioeconómica en el espacio urbano.

### **6.4.2 Segregación espacial en la ciudad colombiana**

Glaeser (2011) señala que la ciudad de hoy en día constituye uno de los motores más poderosos para la innovación y el progreso económico y social, ofrece una amplia gama de

amenidades y posibilita la irrigación de externalidades positivas que aportan al bienestar social, no obstante para Vivas (2013) muchas de las ciudades contemporáneas además son lugares segregados, hostiles, sucios, inseguros y con fuertes externalidades ambientales.

En su interior los grupos sociales se organizan en *clusters* que comparten rasgos comunes y en los que proliferan la clasificación socioeconómica y el aislamiento social, algunas con la dotación de activos, habilidades y equipamiento básico y otras en estados carenciales o en condiciones de privación relativa o sumidas en trampas de pobreza, que además se encuentran aislados en periferias acumulando desventajas y aumentando las brechas entre grupos (Vivas, 2013).

Esta fragmentación, en algunos casos, resulta de las políticas públicas que fomentan la segregación espacial, no integran la fuerza laboral a los mercados formales de trabajo ni facilitan el acceso a los mercados formales de vivienda, en otros de la elección racional de individuos en el balance costo-beneficio de una determinada localización y finalmente de la importancia de la interacción de determinados grupos sociales por múltiples razones (Vivas, 2013).

El efecto de la segregación depende de las características de los grupos segregados. En el interior de las áreas urbanas para los grupos vulnerables y en condiciones de pobreza, la segregación puede implicar aislamiento social, bajos ingresos y trampas de pobreza y que es necesario romper para acabar con la inercia de su vulnerabilidad (Vivas, 2013).

Más allá de la distancia física, la segregación se refiere i) a la baja probabilidad de interacción que aparece entre los miembros de un grupo social y otro, debido a la distancia en escolaridad, empleo, origen y color de piel, entre otros, ii) a la restricción en el acceso a los recursos y a los equipamientos colectivos en algunas unidades espaciales, iii) la intencionalidad de las desigualdades económicas, iv) un proceso colectivo de elección de localizaciones aisladas y v) un proceso intencional y organizado de actores sociales con objetivos explícitos en los que el mismo gobierno juega un papel preponderante a través de las políticas de vivienda (Vivas, 2013).

#### **6.4.2.1 Segregación económica**

Según el gobierno nacional, Colombia con un índice Gini de 0.54 en 2014 (DANE, 2015), es uno de los países más desiguales del hemisferio occidental y uno de los 10 más desiguales del mundo. En 2011 el 10% de la población con mayores recursos concentra el 50% del producto interno bruto, mientras que el 10% con menos recursos acumula el 0,6% del mismo.

Cerca del 35% de la población alcanza niveles de pobreza, en espacios geográficos con difícil acceso a los centros de empleo, servicios sociales, transporte e intercambio de mercancías.

Las diferencias al interior de los municipios y regiones son marcadas: el índice de desarrollo humano de Bogotá es de 0,90 catalogado como muy alto, frente al de Riohacha con 0,69 catalogado como medio (PNUD, 2008).

La evolución de la pobreza y de la desigualdad en las ciudades colombiana ha sido muy asimétrica, ya que los resultados son muy heterogéneos.

La pobreza se presenta cuando el ingreso es inferior a cerca de 1.000 euros por año persona y la pobreza extrema alrededor de 400 euros.

La pobreza disminuye en las ciudades siendo menor su incidencia en Bogotá (10,2% en el 2013) y Bucaramanga (10,3% en el 2013), mientras que la pobreza extrema aunque descendió en el global aumentó en algunas ciudades (González, 2013).

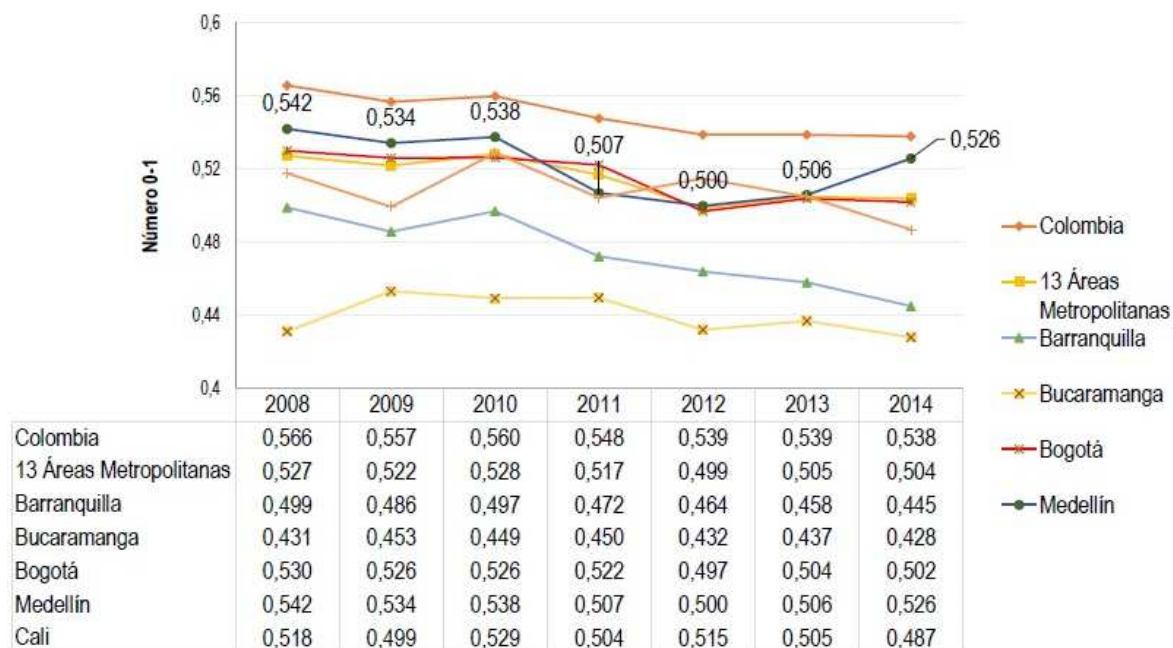


Figura 10. Índice de Gini en ciudades colombianas, 2008-2014

Fuente: (DANE, 2015)

Este hecho pone en evidencia el margen que tienen los gobiernos locales para que la lucha contra la pobreza esté acompañada de medidas que reduzcan la elevada desigualdad de las ciudades de Colombia.

Los gobiernos locales no han tenido la capacidad suficiente para contrarrestar las políticas nacionales que favorecen la concentración del ingreso y de la riqueza. Sin embargo, la política pública local puede favorecer la equidad, esto lo demuestra que varias ciudades colombianas tienen un Gini menor al de los países europeos más igualitarios (González, 2013).

#### 6.4.2.2 Segregación social

Desde mediados del siglo XVI, con la imposición de la Corona Española de segregar la población en ciudades, villas y pueblos de indios esta práctica ha sido reiterada en la organización del territorio dado su poder, en la materialización de la organización social imperante.

La configuración de la plaza y la distribución de los solares cercanos a los grupos sociales con mayor poder en las leyes coloniales de los pueblos de indios ha condicionado la concentración del poder en el territorio, con su orden social aglutinador y allanador que buscó

avasallar la dispersión y diversidad imperante en las formas de poblamiento del territorio prehispánico.

Los consumidores del espacio también crean tácticas de resistencia convirtiendo el territorio en un campo de batalla, donde se dirimen las diferencias sociales. Solares grandes y ubicados cerca del centro de poder representa la jerarquía de su poseedor, como una representación de lo sagrado en el centro y de lo común en la periferia. Los habitantes del territorio periférico continuaban con sus costumbres en contraposición con los valores y formas de ver el mundo dominante.

El rápido proceso de migración de población de las áreas rurales a las zonas urbanas no fue acompañado de la implementación de políticas públicas que permitiera un proceso de urbanización y de reforma agraria que garantizara oportunidades de acceso a los beneficios del desarrollo no encontrado en las zonas rurales.

El ordenamiento del territorio materializa un orden social, económico y político donde quienes ostentan el poder tiene cercanía a los bienes públicos, creando adicionalmente a la desigualdad de ingresos una disparidad en el acceso a estos activos. La segregación tiene efectos en lo social, lo económico, cultural y político condicionando gran parte de las relaciones entre los ciudadanos lo que genera una fractura estructural en la conformación de la sociedad.

En el caso de Bogotá, los ciudadanos están mucho más propensos a utilizar el concepto de estrato que el de clase. El concepto de clase social tampoco comparte la propiedad de ubicación geográfica que tiene la estratificación. Es precisamente esa propiedad georreferenciada la que ha hecho posible que se traslade la noción de estrato de las residencias a parques, planteles educativos y centros comerciales (Uribe, 2008)

El espacio social, siguiendo a Bourdieu, se materializa en Bogotá en torno a una dimensión geográfica, por medio de la ubicación social de diversos sectores de la ciudad. La ocupación del espacio físico de la ciudad está muy marcada por la ubicación en un barrio y en un estrato al interior de una localidad. Al tiempo, la división norte/sur, que antecede a la creación de los estratos, toma precedencia, ocupando un mayor nivel de abstracción que los estratos (Uribe, 2008).

En conclusión, la segregación se origina en gran medida desde el punto de vista económico por la desigualdad en el acceso a los bienes privados (ingresos) que facilita la auto segregación de los ciudadanos con los mayores ingresos y desde un plano político, con la concentración de los bienes públicos (vías, equipamientos y parques) en los sectores con mayores ingresos debido a su capacidad de influencia política.

## **6.5 Política Habitacional POT de 2003**

La política habitacional del POT en 2003 estuvo centrada en la satisfacción del derecho a la vivienda en los términos establecidos en la constitución así como en desarrollar proyecto de renovación urbana en la ciudad, así:

### **6.5.1.1 Política vigente (Artículo 158 del Decreto 190 de 2004)**

#### ***Política Habitacional***

*Se contempla la promoción, oferta y generación de suelo en el marco de acuerdos con la región, para buscar un equilibrio en los procesos de asentamientos de población, que permitan el desarrollo de programas de vivienda de interés social y prioritaria y disminuir y eliminar la producción informal de vivienda para los estratos más pobres de la población.*

*Se entenderá como oferta habitacional en el contexto regional, la generación de mecanismos que permitan la integración del mercado inmobiliario y de suelo, interviniendo los diversos nichos del mercado de la vivienda de forma complementaria a las políticas nacionales y a través de la promoción de planes parciales.*

*Con el objeto de atender el déficit cualitativo y cuantitativo de las familias pobres del Distrito, se hace necesario desarrollar un conjunto articulado de conceptos, objetivos y acciones de carácter integral que posibiliten una relación idónea entre la población, el proceso de asentamiento y el entorno ambiental de la ciudad, para hacer efectivos los derechos a la vida, a una vivienda digna y a un ambiente sano.*

*La política habitacional se dirige a:*

*1. Prevención y control. Prevenir y controlar la urbanización y la construcción ilegal, facilitando alternativas habitacionales adecuadas a la capacidad de ingreso de los grupos de población, fomentando una cultura de la prevención y del cumplimiento de normas con participación ciudadana, la adecuada información mediante el desarrollo de tecnología para el monitoreo y control de los procesos de urbanización y un mejoramiento de la capacidad de reacción y control urbano.*

*2. Generación de suelo. Se apoyará el acceso a la vivienda en el Distrito, a partir de promover y facilitar el acceso a suelo urbanizado, incentivando la operación del mercado de suelo mediante la disponibilidad de volúmenes suficientes y acordes con la capacidad de ingreso de los segmentos más pobres de la población.*

*3. Tenencia. Se apoyará los procesos de legalización de títulos de propiedad, con el fin de buscar una mayor equidad e igualdad de oportunidades, mejorar la seguridad del patrimonio familiar, enriquecer el stock inmobiliario y su mercado.*

*4. Articulación de la oferta y demanda de suelo. Definir condiciones de transparencia en el mercado inmobiliario, contribuir a reducir los costos de los procesos de producción de suelo y vivienda, reducir las incertidumbres y el riesgo, mediante el diseño de sistemas con referentes regionales que permitan articular la oferta y la demanda de vivienda de forma descentralizada y soportado en un componente de información y seguimiento.*

*5. Mejoramiento integral y optimización del inventario inmobiliario en áreas de origen ilegal: El Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, desarrollará sus acciones a partir de dos dimensiones: la social y la territorial, bajo dos estrategias transversales: la primera, de participación ciudadana que busca aumentar la capacidad de gestión colectiva, la cultura democrática y el capital social en el territorio y la segunda, de coordinación interinstitucional y fortalecimiento de la gestión local. Se promoverá el mejoramiento de las viviendas existentes con el fin de atender el déficit cualitativo asociado a condiciones estructurales, de hacinamiento, deficiencias en infraestructura y condiciones de habitabilidad de las viviendas.*

*6. Rehabilitación de vivienda en áreas centrales. Convertir las acciones de renovación urbana en instrumentos centrales de la política habitacional del Distrito para la generación de una oferta habitacional de altas calidades y de vivienda de interés social en particular en las zonas centrales de la ciudad, priorizando las acciones en áreas expulsoras de vivienda y en zonas con condiciones de*



*hacinamiento crítico, promoviendo la recuperación y habilitación del inventario inmobiliario mediante programas de rehabilitación urbana y de vivienda, la promoción de la vivienda en alquiler y el desarrollo de proyectos integrales de vivienda nueva.*

*7. Hábitat rural. Se apoyará el mejoramiento de la calidad de las viviendas, infraestructuras y equipamientos comunitarios, en los centros poblados y población dispersa rural, considerando los factores de riesgo ambiental, asegurando la provisión de la infraestructura necesaria para su normal desarrollo y considerando las diferencias culturales.*

*8. Reasentamiento de población. Se atenderá la población localizada en áreas de alto riesgo no mitigable identificadas por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias, buscando salvaguardar la vida de la población allí localizada, y fortaleciendo las acciones distritales orientadas a la prevención y control de desarrollos ilegales.*

*El programa de reasentamientos es un programa que culminará en el año 2010 como resultado de las estrategias y acciones en materia de prevención y control a los desarrollos ilegales.*

*9. Financiamiento. Se promoverán acciones tendientes a facilitar el acceso a crédito para los diferentes segmentos de la demanda de acuerdo a sus características, a través del sistema financiero formal y el sistema financiero no convencional con condiciones flexibles de acceso y pago, para garantizar la complementariedad de recursos nacionales, distritales, públicos, privados y comunitarios, así como para la reducción de costos de transacción, el aumento de la eficiencia de los recursos y la participación privada.*

*10. Reconocimiento y promoción de la diversidad en los procesos de producción de hábitat. Se reconocerá los procesos de producción social de vivienda y oferta de espacio habitacional desarrollados por la población, facilitando y promoviendo el conocimiento y cumplimiento de las normas urbanísticas y de sismo-resistencia, así como las condiciones de habitabilidad de las viviendas.*

*11. Habitabilidad y sostenibilidad ambiental de la ciudad y la región: Facilitar que el urbanismo y la arquitectura contribuyan a aumentar la armonía en la calidad de vida reduciendo el costo ambiental, validando prácticas sostenibles de arquitectura y urbanismo y facilitando la incorporación de criterios ecológicos en las actividades de urbanismo y arquitectura estableciendo el Código de Habitabilidad.*

*Parágrafo: La determinación de las áreas de mejoramiento integral, reasentamiento y generación de vivienda se indican en el plano denominado "Programa de Vivienda de Interés Social.*

### ***Política de Renovación Urbana***

*La Renovación Urbana tiene como objetivo propiciar un reordenamiento de la estructura urbana de zonas estratégicamente ubicadas de la ciudad que han perdido funcionalidad, calidad habitacional, presentan deterioro de sus actividades, o en las que se ha degradado el espacio libre o el espacio edificado; zonas del suelo urbano que por procesos de deterioro urbanístico y social se encuentran abandonadas y con un aprovechamiento muy bajo en relación con su potencial, asociado a su ubicación dentro de la ciudad y a la disponibilidad de redes de comunicación y servicios públicos.*

*Para lograr el anterior objetivo la política de Renovación Urbana se propone:*

- *Efectuar actuaciones públicas que conlleven el desarrollo de proyectos integrales de renovación.*
- *Estimular la vinculación del capital privado mediante la reducción de factores de incertidumbre*
- *Promover la aplicación de una normativa sencilla y transparente.*
- *Agilizar los procesos y trámites*
- *Brindar apoyo técnico y operativo a la ejecución de proyectos por medio de la empresa de Renovación Urbana, encargada de gestionar, liderar, promover y coordinar esos proyectos.*



## **CAPITULO 7. DE LA POLÍTICA HABITACIONAL A LA POLÍTICA DE HABITAT (FASE II)**

### **7.1 Política Integral del Hábitat 2007-2017**

#### **7.1.1 Factores para la formulación de la Política Integral del Hábitat**

La implementación de la política de suelo y vivienda social en Bogotá ha sido bastante limitada, debido a las dificultades relacionadas con la proporción que el subsidio representa frente al precio total de la vivienda, los tramites de focalización y entrega y la incapacidad de los hogares de completar el valor de la vivienda debido a la generalizada situación de desempleo, pobreza y subempleo. (Maldonado, 2005).

Las administraciones municipales, quienes son las encargadas de la operacionalización de vivienda social, o compran por lo general tierras a precios altos, valorizados por la misma actuación del estado y por la propia decisión de desarrollo urbanístico o se enfrentan a las demandas de los ciudadanos que adquieren suelo para construir viviendas para luego presionar que se le provean servicios del estado. Así mismo, los constructores privados presionan continuamente a la administración para la disminución de cargas urbanísticas, la reducción de los estándares urbanísticos de la vivienda social y la instrumentalización de los mecanismos del subsidio (Maldonado, 2005).

Esta situación ha llevado incluso a que el gobierno nacional autorice la disminución de los tamaños de los lotes, el aumento de los índices de ocupación y la densidad en número de viviendas con el argumento de que solo con el máximo aprovechamiento del suelo se puede ser rentable la construcción de vivienda de interés social, disminuyendo la calidad de la vivienda en términos arquitectónicos y la segregación social espacial debido al difícil acceso a servicios urbanos adecuados (Maldonado, 2005).

Por otra parte, el estado ha venido invirtiendo recursos en programas de mejoramiento barrial, el cual en aras de resolver las deficiencias urbanísticas producidas por la falta de oferta de vivienda traslada los beneficios de estas intervenciones a privados, promoviendo la

construcción informal de vivienda generando un círculo vicioso de la informalidad (Maldonado, 2005).

Los recursos globales e individuales asignados a cada hogar han sido históricamente insuficientes. Aún en el caso que fueran suficientes la política está basada en una premisa equivocada que el sector privado “empresarial” iba a producir masivamente vivienda accesible en un contexto de reducción de ingresos de la población y de debilidad estructural de las relaciones salariales.

Además la política desconoce o niega las lógicas populares, no tiene en cuenta la dificultad de acceder al crédito bancario y escasa exploración de mecanismos alternativos, se caracteriza por trámites demorados y engorrosos, se concentración en aspectos financieros dejando de lado componentes esenciales como el desarrollo de tecnologías de construcción y producción de materiales, desmantelo los mecanismos de producción social o comunitaria debilitamiento progresivo de la capacidad institucional pública y privada, se caracteriza el desinterés y descuido por las políticas de suelo desconocimiento de las conexiones entre políticas de vivienda y suelo.

En síntesis, se trata de una política de promoción económica, que ha mostrado persistentemente sus límites (Maldonado, 2005), en lugar de una política social enfocada a materializar el derecho a una vivienda digna en la que resulta clave un entorno urbano adecuado.

Conforme a lo anterior esta política, no ha llegado a los hogares más pobres, según datos del Departamento Nacional de Planeación en el país el 30% de los hogares tendrían ingresos inferiores a dos salarios mínimos legales mensuales. Por lo tanto, en el caso de que cuenten con la suerte de acceder a un crédito bancario y dando por sentado que han obtenido un subsidio el máximo precio de una vivienda a la que podrían acceder es cerca de catorce mil dólares, cuando el mercado ofrece soluciones de vivienda social entre dieciocho mil a setenta mil dólares. (Maldonado, 2005)

Por citar un caso, sólo el 6% de la vivienda formal producida en Bogotá a partir del año 2000 ha alcanzado un precio inferior a dieciocho mil dólares, coste accesible a los hogares que devengan menos de dos salarios mínimos. Además de esto, el 7% de las viviendas han sido

construidas en terrenos urbanizados por la administración de la ciudad de Bogotá, a pesar de la aparente saturación de la vivienda de altos ingresos persiste el desinterés o las dificultades de los constructores para construir viviendas para hogares de bajos ingresos (Maldonado, 2005).

Para enfrentar esta situación los municipios cuentan con instrumentos normativos para el acceso al suelo para vivienda social a través de 1) Exigir porcentajes de suelo para vivienda social para hogares de bajos ingresos con tratamiento de desarrollo y en planes parciales, 2) la creación de un banco de tierras con control precios mediante anuncio de proyecto, reparto equitativo de cargas y beneficios, derecho de preferencia y lotes con urbanismo y 3) declaratoria de desarrollo prioritario sujeta a venta forzosa en pública subasta.

El primer instrumento, el establecer porcentajes de suelo para vivienda social para hogares de bajos ingresos con tratamiento de desarrollo y en planes parciales, ha sido desvirtuado por el gobierno nacional ya que aunque los municipios podrían exigir un 25%, el nivel central de gobierno ha expedido un decreto rebajando este porcentaje a un 15%, aumentando los porcentajes para la vivienda de interés prioritario en contra de los porcentajes de suelo para vivienda de interés social, además de autorizar el reemplazo de las áreas de una a otra, así como su traslado a otras zonas de la ciudad, y el cálculo del precio del suelo con los avalúos catastrales y no los comerciales; lo que implica una distorsión significativa en su precio.

Los planes parciales han tenido un desarrollo discreto debido a los retrasos en su aprobación por parte de las administraciones municipales, pero quizás el hecho más significativo es que a pesar de ser aprobados, la mayoría de los promotores inmobiliarios se niegan o buscan la forma de no incluir el porcentaje mínimo de suelo y vivienda social en sus planes urbanísticos (Maldonado, 2005).

El banco de tierras, ha tenido una reducida escala de actuación, un bajo impacto en la promoción en el mercado de producción de vivienda social debido a los altos costos de adquisición del suelo y de gestión, lo que implica una mínima incidencia en los precios de las soluciones de vivienda producida por el mercado. Solo se han incorporado por este mecanismo 397 hectáreas de suelo para vivienda de interés en diez años, mientras que de manera informal se incorporan cada año 200 hectáreas cada año (Maldonado, 2005).

Conforme a lo anterior, el acceso al suelo y a la vivienda social en el ámbito municipal ha estado mayoritariamente supeditada a la política de subsidios en dinero y ahora con viviendas gratuitas financiadas por la nación, que impacta al alza sobre precios de suelo, reducen las alternativas de oferta, dejan exclusivamente en manos del sector privado la producción de vivienda.

Así las cosas, es necesario que los municipios, busquen nuevas alternativas para el acceso al suelo y a la vivienda social en consideración a las demandas cualitativas y cuantitativas de los ciudadanos sin una vivienda digna. Bajo este escenario la ciudad de Bogotá se propuso modificar esta política con el fin de solicitar a los constructores recursos para la construcción de vivienda social.

### **7.1.2 Introducción del concepto Hábitat en las políticas y administración distrital**

En el marco de la reforma administrativa de 2006 que tuvo por objeto establecer la estructura, organización y funcionamiento general de la Administración Distrital (Acuerdo 257 de 2006), el concejo de la ciudad a solicitud de la coalición de gobierno acordó crear sectores administrativos de coordinación de en temas de Gestión Pública; Sector Gobierno, de Seguridad y Convivencia, Hacienda, Planeación, Desarrollo Económico, Industria y Turismo, Educación, Salud, Integración Social, Cultura Recreación y Deporte, Ambiente, Movilidad y Hábitat.

En particular el Sector Hábitat, integrado por la Secretaría Distrital del Hábitat, cabeza del Sector, y por varias entidades vinculadas y adscritas, las tiene la misión de garantizar la planeación, gestión, control, vigilancia, ordenamiento y desarrollo armónico de los asentamientos humanos de la ciudad en los aspectos habitacional, mejoramiento integral y de servicios públicos, desde una perspectiva de acrecentar la productividad urbana y rural sostenible para el desarrollo de la ciudad y la región.

En la mencionada reforma, la Secretaría Distrital del Hábitat tiene como objeto formular las políticas de gestión del territorio urbano y rural en orden a aumentar la productividad del suelo urbano, garantizar el desarrollo integral de los asentamientos y de las operaciones y actuaciones

urbanas integrales, facilitar el acceso de la población a una vivienda digna y articular los objetivos sociales económicos de ordenamiento territorial y de protección ambiental.

En este sentido, el acuerdo en mención definió la Política Integral de Hábitat como el conjunto de objetivos, estrategias, planes, programas y proyectos a cargo de las entidades que integran el sector, para el cumplimiento eficiente y eficaz de las tareas de planeación sectorial, gestión, control, vigilancia, ordenamiento y desarrollo armónico de los asentamientos humanos de la ciudad en los aspectos de vivienda, mejoramiento integral y adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios.

La Secretaría convocó la Misión Hábitat por Bogotá: Inclusión y Derecho a la Ciudad con el fin de:

*“elevar el concepto de hábitat en la ciudadanía, es decir, crear las condiciones necesarias y suficientes para que todos los grupos sociales tengan acceso a un hábitat digno, construyan un sentido de pertenencia al territorio, convivan y se asocien para lograr objetivos comunes y establezcan una relación con las autoridades públicas que les permita incidir en las decisiones sobre el manejo del hábitat (Secretaría de Hábitat, 2007g:37)”*

A partir del trabajo de esta Misión se pudieron sentar las bases de la Política Integral del Hábitat poniendo “(...) en primer plano la inclusión y el derecho a la ciudad, que se convierte en el principio rector de la política pública”, evidenciar “la necesidad de que la noción de hábitat se constituya en la categoría central del análisis, y de la formulación de las estrategias que buscan mejorar la calidad de la vida urbana. (Torres, 2007:209)”

Al crear el Sector y la Secretaría del Hábitat<sup>6</sup> el Concejo de la ciudad:

*“ (...) reconoció la complejidad y la interdependencia de las dimensiones urbanas, y la necesidad de desarrollar políticas públicas que sean capaces de responder a los retos derivados de la integralidad en asuntos prácticos de la planeación, el gobierno y la coordinación de entidades que anteriormente desarrollaban sus actividades de manera aislada. (Torres, 2007:209)”*

---

<sup>6</sup> El artículo 114 del Acuerdo 257 de 2006 consagra que el Sector Hábitat está integrado por la Secretaría Distrital del Hábitat, cabeza del sector, y por las siguientes entidades: a. Entidades Adscritas Establecimiento público: Caja de Vivienda Popular – Unidad Administrativa Especial: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. b. Entidades Vinculadas: Empresa Industrial y Comercial: Empresa de Renovación Urbana – ERU Empresa Industrial y Comercial: Metrovivienda Empresa de Servicios Públicos: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB– ESP. c. Entidades con Vinculación Especial: Empresa de Servicios Públicos: Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. - ETB– ESP Empresa de Servicios Públicos: Empresa de Energía de Bogotá S.A. - EEB - ESP.



### **7.1.3 Diagnóstico de la Política Integral del Hábitat**

El primer aspecto que la Política Integral del Hábitat es la gran participación de la urbanización ilegal en el crecimiento de la ciudad. La segunda tendencia significativa que destaca el diagnóstico de esta política es la polarización de la estructuración intraurbana representada en segregación socioeconómica del espacio urbano y del mercado inmobiliario resultado de la dificultad de la población con menores ingresos de utilizar su vivienda como un activo, condiciones que no garantizan el derecho a la ciudad<sup>7</sup>, resultan incompatible con un hábitat de calidad que se refleje en una vivienda digna, un desarrollo urbano incluyente y un medio ambiente sano (Torres, 2007:210).

La tercera tendencia destacable es la toma de conciencia de la relación simbiótica de la ciudad con la región y con ello de la necesidad de conformar una visión de desarrollo regional que supere las limitaciones políticas por la distribución de los recursos públicos; la cuarta tendencia pone de manifiesto es la clara relación entre la propiedad de vivienda y la percepción de menor pobreza y la quinta tendencia, aunque menos precisa, consiste en el esfuerzo permanente por definir algo así como una identidad bogotana (Torres, 2007:211).

El diagnóstico de la política integral del hábitat identifica varios problemas a resolver: una ciudad excluyente y segregada, la dificultad para ofrecer vivienda a los más pobres, la escasez de suelo, o escasez de suelo urbanizado, una gestión pública no integral y una financiación insuficiente y fragmentada (Torres, 2007:212-215).

### **7.1.4 Principios, noción de hábitat y objetivo de la política integral del hábitat**

La política pública de hábitat se plantea como principios la inclusión y derecho a la ciudad, la materialización de la función pública del urbanismo, el reforzamiento de la ciudadanía, la participación y el estado social de derecho, la integralidad y la sostenibilidad.

---

<sup>7</sup> La ciudad debe favorecer la «construcción de una nueva ciudadanía» (Ministerio de Desarrollo Económico, 1995: 29). Los enfoques de hábitat han evolucionado desde el derecho a la vivienda (Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos, Vancouver, 1976, y Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Estambul, 1996) hasta el derecho a la ciudad (Foro Social Mundial, 2001, y Foro Global Urbano, 2002), que se ha convertido en herramienta de lucha contra la inequidad y la exclusión

En al ámbito urbano, el hábitat (Secretaría Distrital del Hábitat, 2007c) se entiende como “*el territorio<sup>8</sup> y el conjunto de atributos<sup>9</sup> que lo cualifican, donde se localiza y vive el ser humano; su desarrollo armónico contribuye a mejorar la calidad de vida, la productividad de la ciudad, la inclusión social de toda la población y el reconocimiento de la identidad individual y colectiva*”. La función del hábitat es facilitar la reproducción biológica, económica, social y cultural de las personas y los grupos que lo producen y hacen uso de él.

#### **7.1.4.1    *Objetivo de la política integral de hábitat***

La Política Integral de Hábitat es un referente social y técnico para que se ejerzan y garanticen los derechos ciudadanos relacionados con el hábitat. Es necesario entonces definir el ámbito, las prioridades y los criterios para orientar las acciones programas y proyectos que la Secretaría Distrital de Hábitat, formule, coordine o ejecute en el desarrollo de sus funciones.

#### **7.1.5    *Políticas y estrategias***

Las políticas establecidas por la mencionada política implican:

##### **7.1.5.1    *Limitar la expansión urbana y combatir la urbanización informal***

El Plan de Ordenamiento Territorial propone una estrategia integral para el hábitat que supone una escasez de suelo urbanizable frente a la demanda acelerada de vivienda social, sin embargo la política integral del hábitat precisa que la escasez no es de suelo urbanizable sino de suelo urbanizado. Así mismo, afirma que la presión sobre el suelo aún disponible proporciona un margen razonable de maniobra para que la ciudad tome decisiones estratégicas de evitar la expansión geográfica de Bogotá para prevenir la conurbación y la suburbanización

---

<sup>8</sup> El territorio es, en primer lugar, un espacio geográfico donde se despliega la compleja gama de actividades que desarrollan los grupos humanos. Tales actividades están, por tanto, determinadas por las características físico espaciales del lugar (morfología, paisaje, recursos naturales, fuentes de energía, etc.), las cuales generan limitaciones y potencialidades, especialmente desde el punto de vista de su edificabilidad. Así mismo, el territorio es un espacio producido socialmente, en cuanto la sociedad en su conjunto aplica su energía para transformarlo, para adaptarlo a sus necesidades y conveniencias, en función del tipo y la cantidad de recursos y conocimientos, tecnológicos y económicos a su disposición. Esa construcción entrópica es individual y colectiva, y produce un entorno inmediato (vivienda, negocio, vecindario, comunidad, barrio, etc.) y un entorno mediato (localidad, ciudad, región, nación).

<sup>9</sup> El atributo es el conjunto de cualidades o propiedades del territorio. Es decir, las características tangibles o intangibles del territorio construidas y transformadas por el hombre en su interacción con la naturaleza. La transformación del territorio para cualificarlo le confiere propiedades (como las de ser accesible, habitable, edificable, seguro, ameno, sano, etc.), al mismo tiempo que diversidad (territorios más accesibles que otros, más seguros que otros, más o menos que otros, etc.).

y mantener el propósito de consolidar un modelo de ciudad compacta y densa mediante el desarrollo de operaciones estratégicas y los planes parciales y un sistema eficaz de control de bordes (Torres, 2007: 218).

#### **7.1.5.2    *Construir un escenario de convergencia regional sobre la política integral de hábitat***

En el marco general de la Política Integral de Hábitat, se debe promover una visión y un ámbito de reflexión y de acción regional que permitan promover la desconcentración funcional de la producción de bienes y servicios públicos (habitabilidad, accesibilidad, movilidad), la repartición equitativa de cargas y beneficios (nuevas escalas regionales) que de ellos se derive y la superación de los obstáculos normativos para la acción institucional colectiva y público-privada en la región para lo que es necesario promover y concertar con la Nación una agenda de modificaciones a las normas nacionales que hagan posibles las acciones de la Política Integral de Hábitat en el ámbito regional, especialmente en el ámbito de la prestación de servicios públicos domiciliarios (Torres, 2007: 219-220).

#### **7.1.5.3    *Promover la densificación y la redensificación***

Se propone analizar y definir con bastante precisión las zonas de la ciudad, las UPZ y las unidades de actuación donde técnicamente es deseable, viable y eventualmente factible inducir o estimular iniciativas de densificación o redensificación, consolidar las áreas de mejoramiento integral, renovación urbana y superar la definición de la vivienda de interés social basada en un precio mínimo (Torres, 2007: 221-223).

#### **7.1.5.4    *Promover la producción social del hábitat*<sup>10</sup>**

Se deben apoyar las prácticas sostenibles en la producción y uso del hábitat, por lo que la política debe reconocer la diversidad de formas sociales de producción y apropiación del

---

<sup>10</sup> 25 Producción social del hábitat: «todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines lucrativos. Parte de la conceptualización de la vivienda y el hábitat como proceso y no como producto terminado; como producto social y cultural y no como mercancía; como acto de habitar y no como mero objeto de intercambio. Se da tanto en el ámbito rural como en el urbano e implica diferentes niveles de participación social en las diversas fases del proceso habitacional: planeación, construcción, distribución, uso.» (Habitat International Coalition - América Latina - HIC-AL, Oficina de Coordinación Regional para América Latina, «Documento del Proyecto Producción Social del Hábitat», 2007, [www.hic-a1.org](http://www.hic-a1.org)). Documentos 224 enero - junio de 2008

hábitat como un recurso o activo que se puede optimizar, mediante el acompañamiento y asesoría en la producción social del hábitat, el desarrollo y la promoción de nuevos esquemas habitacionales, la promoción del uso racional de los recursos relacionados con el hábitat, la promoción de la formulación y el desarrollo de iniciativas de producción de hábitat (Torres, 2007: 223-224).

En este aspecto, la política busca fortalecer la capacidad y oportunidad de la gestión del suelo urbanizado es un soporte básico del ordenamiento del territorio y de la política de vivienda de interés social (Torres, 2007: 223-224).

#### **7.1.5.5      *Financiación del hábitat***

En el tema de financiamiento, la política aborda tres puntos: la coordinación de recursos y fuentes de financiamiento que intervienen en el proceso de producción del hábitat, la visión del papel del Sector Hábitat como factor que contribuye a la productividad y a la redistribución, dar al Estado un papel que contribuya a superar las fallas y limitaciones del mercado (Torres, 2007: 225-226).

Las estrategias en este campo son: diseñar y aplicar instrumentos financieros que se desprendan de la gestión del suelo, articular la asignación de los recursos del presupuesto sectorial para el hábitat, orientar de manera integral la estructura de la financiación del hábitat, idear esquemas que permitan aprovechar nuevas fuentes de financiamiento, estructurar sistema de prevención y reducción de costos y crear un fondo de desarrollo urbano para impulsar operaciones urbanas integrales (Torres, 2007: 225-226).

#### **7.1.5.6      *Cultura del hábitat, ciudadanía y fortalecimiento institucional***

Son objetivos de la política integral del hábitat promover una cultura del hábitat, transformar las percepciones, prácticas y usos del hábitat, fortalecer las organizaciones sociales, y dar a conocer a los ciudadanos la política de hábitat para que se apropien y exijan su cumplimiento (Torres, 2007: 226-227).

En este contexto se enmarcan las siguientes estrategias: asesorar y acompañar a los ciudadanos interesados en incidir en la gestión y el seguimiento de la Política Integral de Hábitat, promover las prácticas sostenibles de producción y apropiación de un hábitat digno, promocionar diversas formas de producción de hábitat, fortalecer y proyectar la participación ciudadana y ampliar

las escalas de apropiación, planeación y gestión social del hábitat, y fortalecer las organizaciones sociales existentes que trabajan en torno al hábitat (Torres, 2007: 226-227).

Adicionalmente, de acuerdo con los principios y objetivos de la Política Integral, el fortalecimiento institucional del hábitat se orientará a: consolidar el pensamiento estratégico del sector, estructurar el sistema de información sectorial, consolidar el nuevo esquema de gestión del hábitat, concertar los escenarios de coordinación intersectorial y regional pública y privada, articular y reforzar los sistemas de formación, impulsar el trabajo conjunto, identificar la capacidad institucional del sector (Torres, 2007: 226-227).

La apuesta de la estructura institucional que se creó para el Sector Hábitat con la reforma administrativa de 2006 es especialmente exigente tanto a su interior como en cuanto a la coordinación con los demás sectores, los ciudadanos y sus organizaciones, por lo que será necesario buscar la unidad de criterios y mejorar la capacidad de gestión para aplicar los instrumentos administrativos, legales y financieros, interconectados y complementarios con el fin de fortalecer la coordinación sectorial e intersectorial (Torres, 2007: 227-228).

#### **7.1.6 Consideración final**

Al respecto, el balance de la formulación de la política deja algunas satisfacciones, pero también la certeza de que aún queda un largo camino por delante con grandes retos: lograr una gestión del suelo que permita recaudar los excedentes derivados de las plusvalías generadas por la dinámica de la aglomeración urbana para crear las condiciones que favorezcan la inclusión y la equidad, combatir los altísimos niveles de segregación socio-espacial que genera exclusión social (Torres, 2007: 229).

Hábitat es el territorio y el conjunto de atributos que lo cualifican, donde se localiza y vive el ser humano. Su desarrollo armónico contribuye a mejorar la calidad de vida de las personas y la productividad de la ciudad, por lo que un buen hábitat favorece la inclusión social y el reconocimiento de la identidad individual y colectiva (Torres, 2007: 229)..

### **7.2 Modificación de las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial 2012-2015**

La revisión del POT de Bogotá promovida por la administración de la ciudad de 2012 a 2015 corresponde a la modificación excepcional de normas urbanísticas establecida en la ley

motivada con el fin de alcanzar los objetivos y estrategias territoriales de largo plazo del POT frente a cambios estructurales en las estimaciones iniciales, así (SDP, 2013b: 3):

*1) Los cambios en las proyecciones de población y la estructura demográfica de la ciudad, el cual muestra las diferencias que existen entre las proyecciones de población con las cuales se formuló el POT vigente y los resultados y proyecciones desarrolladas, así como los cambios que se registran actualmente en la estructura demográfica de la ciudad.*

*2) La incorporación de la gestión del riesgo y el cambio climático en las decisiones de ordenamiento territorial, a partir de resaltar los resultados de los estudios sobre las causas e impactos del cambio climático en el contexto mundial y la variabilidad climática en el contexto local, y de la obligación de articular el ordenamiento territorial a lo dispuesto por la Ley.*

*3) La articulación de la planeación del transporte y los cambios en el sistema de movilidad con la planeación urbana, a través de identificar una serie de variables que permiten caracterizar y comparar los cambios de la oferta y la demanda del transporte en la ciudad, así como la entrada en operación del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) y la consolidación de modos masivos no contaminantes y la apuesta sostenible por el uso de la bicicleta y el modo peatonal.*

*4) La articulación del ordenamiento rural con la legislación nacional, presentando las condiciones actuales del suelo rural de Bogotá y las problemáticas históricas que no han permitido su desarrollo adecuado; también se resaltan los aspectos que dispone la legislación nacional al respecto y que se deben incorporar en la modificación excepcional del POT.*

*5) La necesidad de simplificar las normas urbanísticas para facilitar y viabilizar, el cumplimiento de los objetivos de largo plazo del POT vigente y así evitar un aplazamiento en las decisiones por causa de una cadena de instrumentos jerarquizados, en ocasiones contradictorios y desarticulados entre sí.*

## **7.2.1 Problemáticas y propuestas de la modificación del POT**

### **7.2.1.1 Bogotá Compacta**

Para el 2050, la ciudad tendría un total de 9.5 millones de habitantes lo cual demanda una cuarta parte adicional al área construida actual, que si se continua con el patrón de crecimiento actual con un centro despoblado y una periferia altamente poblada, se seguirán generando grandes desplazamientos desde la periferia hacia los centros de empleo, incidiendo en los gastos familiares y en la contaminación ambiental (SDP, 2013a. p. 9).

En este sentido, la modificación excepcional del POT, bajo el modelo de ciudad compacta, estimula procesos de redensificación de las áreas centrales de la ciudad con mayor presencia de actividades económicas y buenas condiciones de accesibilidad buscando el equilibrio urbanístico, es decir, que entre más población exista se debe contar con más parques y equipamientos (SDP, 2013a. p. 9).

Este proceso de redensificación del centro debe surtir por lo tanto, un proceso de reurbanización (dotar de servicios públicos, parques, equipamientos y vías, de acuerdo con las necesidades de la nueva población) y para esto, todos los proyectos urbanísticos cumplirán con obligaciones urbanísticas y de Vivienda de Interés Prioritario, promoviendo óptimas condiciones de localización y acceso a centros de empleo y servicios urbanos a los ciudadanos con menores ingresos (SDP, 2013a. p. 9).

Mediante el acercamiento de la vivienda a los centros de empleo y servicios urbanos, esta propuesta disminuye la presión de urbanización de las zonas protegidas y de producción agrícola, aporta suelo libre para el disfrute de los ciudadanos, genera mayor cohesión social e interacción entre diferentes actores para el desarrollo de relaciones de cooperación y convivencia, estimula la disminución de tiempos de desplazamiento de la población y el uso eficiente de los medios de transporte e incentiva el uso del espacio pública creando mejores condiciones de seguridad (SDP, 2013a. p. 10).

### **7.2.1.2      *Cambio Climático***

La ocurrencia de eventos climáticos extremos recientes han afectado principalmente a la población de menores ingresos que se localiza cerca de los humedales, riberas de los ríos y laderas de las montañas, en razón a que la ciudad no cuenta con mecanismos para enfrentar, mitigar adaptarse a las nuevas condiciones derivadas del cambio climático ni para reducir el aumento de los gases de efecto invernadero por el aumento de vehículos (SDP, 2013a. p. 11).

Por lo anterior, la modificación del POT busca reducir la vulnerabilidad territorial de Bogotá frente a las nuevas condiciones de amenaza, derivadas del cambio climático, mediante la incorporación de medidas de adaptación y mitigación que incidan en la protección de la vida y la funcionalidad ambiental de los espacios naturales de montaña, ríos y quebradas (SDP, 2013a. p. 11).

Estas medidas, lograrían que menos población se localice en zonas de riesgo por deslizamiento o inundación, una mayor conectividad ecológica y funcional de los elementos ambientales de la ciudad y una menor inversión en atención de emergencias, ayuda humanitaria y reparación de daños materiales (SDP, 2013a. p. 12).

### **7.2.1.3      *Movilidad incluyente***

El incremento de vehículos motorizados como consecuencia de las soluciones viales al problema de movilidad ha implicado un aumento en la congestión de vías, de contaminación por aire y ruido y mayor tiempo necesario para desplazarse, en detrimento de otras actividades productivas para la ciudad, particularmente para los ciudadanos de menores ingresos, obviando su relación con la asignación de usos, densidades y localización de la población (SDP, 2013a. p. 13).

En este sentido la modificación del POT propone la densificación de los corredores de transporte, la adecuada mezcla de usos y el acceso a servicios urbanos; así como el transporte sostenible y la integración los sistemas de movilidad con el fin de promover la reducción en los niveles de congestión y facilitar el acceso de toda la población a un transporte más eficiente; esto con el fin de disminuir los costos, tiempos y efectos ambientales del desplazamiento en el acceso a servicios urbanos y en el disfrute del tiempo libres (SDP, 2013a. p. 14).



#### **7.2.1.4 Bogotá Ciudad Incluyente**

El mayor porcentaje de población con menores ingresos se localiza en las zonas de riesgo, periféricas, con difícil acceso a transporte y a servicios sociales porque su condición económica limita las opciones que tienen de escoger donde vivir, lo que implica mayor dinero y tiempo para el desplazamiento a los lugares de trabajo y una imbricada segregación socio-espacial. La propuesta garantiza mejor calidad de vida a las familias de menores ingresos y la dinamización de la economía mediante la estimulación de la oferta y el fácil acceso a Vivienda de Interés Prioritario en las zonas centrales de la ciudad dotadas de la mezcla de usos, acceso a transporte y servicios urbanos, materializando su derecho a la ciudad (SDP, 2013a. p. 15).

#### **7.2.1.5 Simplificación de normas**

El desarrollo normativo ha generado una desarticulación entre el modelo propuesto por el Plan de Ordenamiento Territorial aprobado en el año 2004 y la multiplicidad de normas, restándole claridad y eficiencia, dificultando su aplicación y control. Por esto, se busca hacer normas urbanísticas sobre usos, alturas, volumetrías y obligaciones urbanísticas sencillas y de fácil comprensión, aplicación y apropiación por parte de las comunidades y entidades que garantizan el control que concreten la estrategia de ordenamiento territorial articuladas con los instrumentos de planeación, gestión y financiación del POT. Esto, facilita la toma de decisiones frente al desarrollo de la ciudad, el control urbano y la aplicación de normas y la equidad en la asignación de normas y obligaciones asociadas a éstas (SDP, 2013a. p. 17-18).

## **CAPITULO 8. INCORPORACIÓN DE LA POLÍTICA DE HABITAT EN EL POT DE BOGOTA (FASE III)**

### **8.1 Proceso de Modificación al Plan de Ordenamiento Territorial**

La modificación del POT en 2013 promovió la incorporación de política de hábitat urbano orientada a la implementación de las directrices del derecho a la ciudad en contraposición de la política habitacional de 2004 centrada en la satisfacción del derecho a la vivienda en los términos establecidos en la constitución. Así mismo, incorpora el concepto de revitalización frente al de renovación, dentro de la definición de la política territorial en este ámbito.

#### **8.1.1 Bases legales del POT (SDP, 2013-3)**

La Constitución Política de Colombia establece las bases para la organización territorial, los planes de desarrollo, y dicta los criterios del desarrollo territorial, al asignarle a las entidades públicas en el marco de los derechos colectivos y del medio ambiente, la función de regular los usos del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

Los artículos 1º y 287 constitucionales establecen que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y, en virtud de la misma tienen el derecho a ejercer las competencias que les correspondan.

El artículo 209 superior consagra que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Que de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 5º de la Ley 388 de 1997 y 2º del Decreto Nacional 879 de 1998, el ordenamiento del territorio distrital comprende un conjunto de acciones político – administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos, en ejercicio de la función pública, tendiente a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico, y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

La modificación de los planes de ordenamiento territorial se prevé como una necesidad propia de la condición dinámica de las ciudades que con el transcurrir del tiempo cambian y se van

adaptando a las transformaciones de la sociedad que las habita, y en este sentido, el POT de Bogotá, D. C., no es la excepción.

El artículo 11 de la Ley 388 de 1997 establece que el Plan de Ordenamiento Territorial está integrado por un componente general, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo; un componente urbano, constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano; y un componente rural, conformado por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

El artículo 28 de la citada Ley, modificado por el artículo 2° de la Ley 902 de 2004 y reglamentado por el artículo 6° del Decreto 4002 de 2004, regula la modificación excepcional de las normas urbanísticas del POT.

Las normas citadas, al hacer referencia a la modificación, lo hacen con respecto a las normas urbanísticas de carácter estructural o general del POT, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en el mismo. La modificación podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a ella.

Los planes de ordenamiento territorial se pueden revisar o modificar, dependiendo de las necesidades generadas por las nuevas dinámicas territoriales o del vencimiento de los plazos de cada uno de los componentes o contenidos del plan o de sus motivaciones o excepcionalmente de acuerdo con el artículo 6 del Decreto Nacional 4002 de 2004, para alcanzar los objetivos del Plan de Ordenamiento Territorial. En el caso de Bogotá, D. C., los objetivos y las estrategias de largo y mediano plazo se encuentran vigentes.

El artículo 6° del Decreto 4002 de 2004 señala que

*"De conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 1° de la Ley 902 de 2004, la modificación excepcional de alguna o algunas de las*

*normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación. La modificación excepcional de estas normas se sujetará en todo a las previsiones vigentes en el Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con la jerarquía de prevalencia de los componentes, contenidos y demás normas urbanísticas que lo integren.*

"

El Plan de Ordenamiento Territorial vigente para Bogotá, D. C. , fue adoptado mediante el Decreto 619 de 2000, revisado por el Decreto 469 de 2003 y compilado por el Decreto 190 de 2004.

El acuerdo con el artículo 152 del Decreto 190 de 2004, el Plan de Ordenamiento debe acudir a una modificación cuando se presenten, entre otros: a) cambios significativos en las previsiones demográficas; b) necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de gran impacto en materia de transporte masivo, infraestructura, expansión de servicios públicos o equipamientos colectivos y c) alteraciones naturales en las condiciones del suelo o del medio ambiente que impliquen modificaciones al Plan.

### **8.1.2 Razones de la modificación del POT (SDP, 2013-3)**

En concordancia con lo anterior, las razones que motivaron la presente modificación son: i) Cambios en las proyecciones y composición de la población de Bogotá, D. C. ; ii) Necesidad de ejecutar proyectos de impacto en la movilidad de la ciudad; iii) Integrar la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático al ordenamiento territorial, incorporando las determinaciones de la Ley 1523 de 2012; iv) Armonizar el ordenamiento del suelo rural con las normas nacionales establecidas en el Decreto 3600 de 2007; y v) Simplificación normativa.

La estrategia de ordenamiento implica adicionalmente el mantenimiento de los tres (3) principios básicos sobre el cual se implementa, esto es, la protección y tutela del ambiente y los recursos naturales y su valoración como sustrato básico del ordenamiento territorial; el

perfeccionamiento y optimización de la infraestructura para la movilidad y la prestación de servicios públicos y sociales para todos los ciudadanos del Distrito Capital en perspectiva regional; así como la integración socio económica y espacial de su territorio urbano - rural a nivel internacional, nacional y con la red de ciudades previstas para la región Bogotá-Cundinamarca y departamentos vecinos.

En este sentido, la modificación mantiene y fortalece la estrategia de ordenamiento basada en tres (3) estructuras superpuestas e interdependientes en la que se toman decisiones con base en los principios expuestos, esto es: la estructura ecológica principal, la estructura funcional de servicios y la estructura social - económica y espacial.

En relación con las modificaciones introducidas se debe indicar:

La modificación excepcional incluye ajustes necesarios para corregir problemas referidos al retraso en el cumplimiento y la concreción de los objetivos de la estrategia de ordenamiento, prevista en el Decreto distrital 190 de 2004; fortaleciendo los instrumentos existentes y planteando otros, para acelerar su cumplimiento. Se modifican en este orden de ideas, temas relacionados con la mezcla de los usos, la metodología para el cálculo de cesiones urbanísticas y las cargas urbanísticas, se ajustan los componentes del sistema de movilidad y la estructura ecológica principal, entre otros, en concordancia con las disposiciones relativas al contenido de las modificaciones.

Se mantienen los objetivos de largo plazo, y las modificaciones introducidas en el texto y en la estructura del documento responden a la intención de crear normas que hagan posible la materialización de los elementos sobre los que se ha construido el resto del Plan, en cumplimiento del artículo 6º del Decreto 4002 de 2004. La justificación de la modificación se encuentra plasmada en los estudios jurídicos y técnicos contenidos en el Documento Técnico de Soporte, la Memoria Justificativa y el Expediente Distrital.

Se introducen lineamientos básicos que deben orientar los instrumentos de planeación, gestión y financiación, y articularlos para que su aplicación no dependa del desarrollo de instrumentos adicionales; lo cual implica que son de aplicación inmediata, según las necesidades del desarrollo territorial de la ciudad.

Las modificaciones propuestas para la gestión del riesgo se realizan en cumplimiento de las disposiciones establecidas por las normas nacionales y distritales, en especial las dispuestas por la Ley 1523 de 2012.

La propuesta de modificación incorpora los lineamientos aplicables al componente rural y ambiental definidos por el Decreto Nacional 3600 de 2007, por ser determinante de superior jerarquía, en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

Las Operaciones Estratégicas vinculan actuaciones, acciones urbanísticas e instrumentos de planificación, gestión y financiación; y se dotan de mejores condiciones de operatividad con la finalidad de orientar y garantizar la ejecución de las intervenciones socioeconómicas, urbanísticas y ambientales de iniciativa pública o público-privada que busquen consolidar la estrategia de ordenamiento territorial.

La propuesta de densificación requiere adelantar los procesos de reurbanización del suelo, garantizando la adecuada prestación de servicios públicos, el acceso a la infraestructura de soporte y las demás acciones que permitan la satisfacción de las necesidades colectivas.

Los equipamientos, como inmuebles destinados a la satisfacción de necesidades colectivas de salud, educación, cultura, abastecimiento, protección social, seguridad, justicia, etc., deben ser accesibles para la totalidad de los ciudadanos teniendo la capacidad de mitigar sus impactos urbanísticos.

La incorporación de las disposiciones del Plan Maestro de Movilidad en la modificación excepcional, permite articular las políticas, estrategias y metas definidas en este, con las condiciones urbanísticas de la ciudad, fomentando el transporte público como un eje estructurante y dinamizador del desarrollo urbano de la ciudad.

Las cargas urbanísticas constituyen una adecuada contraprestación por los aprovechamientos urbanísticos establecidos en la modificación excepcional y constituyen, según lo reglamentado en el artículo 38 de la Ley 388 de 1997, el desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, pues se establecen los *"mecanismos que garanticen el reparto equitativo de*

*las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados."*

La modificación incorpora y articula los instrumentos de planeamiento desarrollados, permitiendo su aplicación inmediata, y logrando con ello garantizar la operatividad del Plan de Ordenamiento Territorial.

### **8.1.3 Procedimiento de consulta de la modificación del POT (SDP, 2013-3)**

En virtud del artículo 7º del Decreto Nacional 4002 de 2004, la modificación excepcional de las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial, se encuentra sometida al mismo procedimiento previsto en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, lo cual implica que se debe presentar el proyecto de modificación a la autoridad ambiental competente para concertar los asuntos exclusivamente ambientales. Una vez se cuente con la referida concertación se presenta el documento al Consejo Territorial de Planeación, para posteriormente someterlo a consideración del Concejo Distrital.

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, el Gobierno Distrital cumplió cada uno de los pasos previstos en la norma. En consecuencia, el Alcalde Mayor a través de la Secretaría Distrital de Planeación, adelantó las siguientes actuaciones en el marco de la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D. C. – Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003, y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004:

a) El proyecto de modificación excepcional de normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial fue sometido a consideración de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, entre los años 2011 y 2012. Mediante Resolución CAR- 124 de 2013 se declararon concertados los asuntos ambientales del proyecto, de conformidad con lo establecido en sus considerandos y parte resolutive, en coordinación con el contenido del acta de concertación suscrita por las partes el día 31 de octubre de 2012.

b) Una vez surtida la actuación anterior, el proyecto se sometió a consideración del Consejo Territorial de Planeación Distrital - CTPD- el 3 de noviembre de 2012, organismo que rindió concepto y recomendaciones el 17 de diciembre del mismo año.

De acuerdo con las observaciones y recomendaciones emitidas, la Administración Distrital implementó una estrategia para ampliar la participación ciudadana en el marco del procedimiento de modificación del POT, realizando cabildos de participación ciudadana en cada localidad; eventos temáticos y especializados; talleres con medios de comunicación y actores generadores de opinión; reuniones con instancias locales de planeación; debates sobre la propuesta con las Juntas Administradoras Locales; cabildos con jóvenes y mujeres; un seminario Distrital de Estratificación y estudios relacionados dirigidos a la Región; encuentros distritales y temáticos con organizaciones sociales, ambientales y comunitarias; y diversas mesas de trabajo con expertos académicos, gremios y asociaciones empresariales.

Igualmente, se habilitó un vínculo Web, en donde se obtuvieron 204 registros que contienen propuestas ciudadanas, así como un consolidado de 435 documentos radicados por la ciudadanía y se imprimió una edición especial del periódico Humanidad que circuló con 800 mil ejemplares.

El Consejo Territorial de Planeación Distrital de manera articulada con la Administración, apoyó el proceso de participación ciudadana a través del acompañamiento de sus consejeros y consejeras, así como con el aporte de 182 propuestas entre solicitudes de ajuste normativo y recomendaciones generales para el Proyecto de Modificación Excepcional del POT. De acuerdo con todo lo anterior, se profundizó el acercamiento de la ciudadanía a la propuesta de modificación, y se incluyeron en el documento final diversas observaciones de los grupos representativos, grupos sociales y de diferentes gremios y ciudadanos/as en general.

Con posterioridad al proceso de participación, el Consejo Territorial de Planeación Distrital - CTPD- rindió concepto definitivo el 2 de abril de 2013.

El artículo 25 de la Ley 388 de 1997 señala que: "El proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo precedente será



presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración. "

#### **8.1.4 Presentación de la modificación del POT en el Concejo de la ciudad (SDP, 2013-3)**

Para dar cumplimiento a las anteriores disposiciones normativas, y previo los estudios y seguimiento efectuado al POT, la Administración Distrital presentó el 2 de mayo de 2013, dentro del plazo legal, a consideración del Concejo Distrital, el Proyecto de Acuerdo No. 118 de 2013, mediante el cual se modifica excepcionalmente el Plan de Ordenamiento Territorial adoptado por el Decreto 619 de 2000, revisado por el Decreto 469 de 2003 y compilado en el Decreto 190 de 2004, correspondiente a una modificación excepcional de normas urbanísticas del citado instrumento, con la finalidad de ajustar las normas urbanísticas de carácter estructural y/o general, y así alcanzar los objetivos y estrategia territorial de largo plazo del POT vigente, teniendo como sustento los soportes técnicos correspondientes.

Durante el trámite en el Concejo y de conformidad con el artículo 22 del Acuerdo 348 de 2008 – Reglamento Interno del Concejo, se asignó como ponentes a los concejales Miguel Uribe Turbay, Diana Alejandra Rodríguez Cortés y Diego García Bejarano.

En virtud de lo previsto en el artículo 2º de la Ley 507 de 1999 la mesa directiva del Concejo convocó a cabildo abierto el día 15 de mayo de 2013 con la participación de los/as ciudadanos/as y los representantes de los diferentes sectores como la construcción, la academia y los comerciantes y en la audiencia pública del día 23 de mayo de 2013 en las instalaciones del IDRD el Gobierno Distrital resolvió las preguntas que presentaron los participantes en dicho cabildo.

De acuerdo con los artículos 10 del Decreto Ley 1421 de 1993 – Estatuto Orgánico de Bogotá, y 44 del Acuerdo Distrital 348 de 2008, el Alcalde Mayor de Bogotá, D. C. , expidió el Decreto 246 del 6 de junio de 2013, mediante el cual convocó al Concejo Distrital a sesiones extraordinarias del 10 de junio al 31 de julio de 2013, con el fin de propiciar el espacio legal

para continuar el debate del Proyecto de Acuerdo No. 118 de 2013 "Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento territorial de Bogotá, D. C. y otras disposiciones".

Las ponencias fueron presentadas los días 2, 3 y 4 de junio y se convocó a debate para el día 7 de junio de 2013.

Los ponentes Diana Alejandra Rodríguez y Diego García Bejarano presentaron ponencias positivas con modificaciones al articulado del proyecto de Acuerdo 118 de 2013, de la siguiente manera:

Diana Alejandra Rodríguez presentó la siguiente modificación al articulado:

Artículos suprimidos: 202 y 507.

Artículos modificados: 112, 120, 123, 126, 128, 143, 153, 154, 200, 221, 222, 223, 249, 251, 264, 273, 276, 277, 278, 279, 282, 290, 304, 318, 319, 331, 334, 335, 337, 340, 346, 355, 368, 375, 376, 387, 389, 393, 404, 422, 423, 456, 460, 462, 463, 468, 469, 495, 506, 519, 539, 542, 544, 546, 552 y 562

Artículos nuevos: 121, 294A, 452A, 557A y 563.

Diego García Bejarano presentó la siguiente modificación al articulado:

Artículos modificados: 21, 25, 27, 28, 31, 37, 41, 45, 47, 48, 51, 52, 53, 59, 60, 67, 70, 74, 76, 91, 93, 102, 107, 111, 112, 132, 136, 149, 151, 153, 168, 174, 178, 185, 190, 193, 195, 201, 203, 207, 217, 218, 220, 221, 222, 223, 235, 237, 263, 264, 268, 272, 273, 276, 277, 278, 281, 287, 288, 289, 290, 291, 294, 300, 304, 305, 335, 341, 344, 348, 372, 375, 400, 401, 402, 404, 408, 410, 411, 415, 416, 421, 425, 428, 431, 433, 435, 436, 444, 445, 446, 447, 451, 452, 493, 494, 495, 507, 548 y 562.

Artículos nuevos: Presentó 5 propuestas de artículos.

El 7 de junio de 2013 se sometieron a votación las respectivas ponencias, de conformidad con el Reglamento del Concejo, aprobándose la ponencia negativa presentada por el Concejal Miguel Uribe Turbay, con 9 votos a favor y 6 votos en contra.

Los Concejales Rodríguez y García radicaron el 7 de junio de 2013 dentro de la sesión en la Comisión del Plan, solicitud de reconsideración de la votación en virtud del inciso 2 del artículo 73 del Acuerdo 348 de 2008 que establece "El proyecto de Acuerdo que hubiere sido negado en primer debate podrá ser reconsiderado por el Concejo a solicitud de su autor, de cualquier otro Concejal o del Gobierno Distrital. Dicha solicitud se presentará en la misma sesión en la que se negó el proyecto, para que se trámite en la siguiente Plenaria. Si el Concejo decide que se tramite, lo enviará para primer debate a Comisión distinta de la que lo negó. "

Si bien el domingo 9 de junio de 2013 se convocó a la Plenaria del Concejo de Bogotá y entre los puntos del orden del día se encontraban la votación de la solicitud de reconsideración, el Presidente de la Comisión del Plan señaló que la reconsideración fue radicada de manera extemporánea, por haberse presentado antes que terminara la votación, considerando que resulta insubsanable una radicación posterior y por lo tanto, ésta no se votó y en consecuencia el proyecto de Acuerdo No. 118 de 2013 se archivó en la Comisión del Plan.

Mediante el Decreto Distrital 254 del 11 de junio de 2013 se adicionó al Decreto 246 del 6 de junio de 2013, por el cual se convoca a sesiones extraordinarias al Concejo de Bogotá, la discusión para segundo debate de los Proyectos de Acuerdo No. 117 y 119 de 2013, así como el trámite en la plenaria de la solicitud de reconsideración presentada contra la negativa del Proyecto de Acuerdo No. 118 de 2013.

El 13 de junio de 2013 la presidencia del Concejo se abstuvo de instalar las sesiones extraordinarias bajo el argumento de una presunta irregularidad del Decreto 254 de 2013, sustentada en la inclusión del estudio de la reconsideración al Proyecto de Acuerdo No. 118 de 2013, y el 17 de junio de 2013 se procedió con la instalación de las sesiones extraordinarias, sin someter a consideración de la plenaria el recurso de reconsideración interpuesto contra el referido Proyecto de Acuerdo 118, por considerar que se encontraba debidamente archivado.

De acuerdo con las normas vigentes sobre la materia, la finalización de las sesiones extraordinarias en medio de la discusión del Plan de Ordenamiento Territorial no implicaba el archivo del proyecto, dado que, previendo la complejidad e importancia del tema, el mismo legislador dispuso de un término especial, más amplio, para seguir dar la discusión correspondiente, de acuerdo con lo normado en la Ley 810 de 2003.

#### **8.1.5 Razones de la expedición de la Modificación por decisión del Alcalde (SDP, 2013-1:)**

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 12 de la Ley 810 de 2013 y 8° del Decreto 4002 de 2004, transcurridos noventa (90) días calendario desde la radicación del Proyecto de Acuerdo ante el Concejo Distrital sin que este lo haya adoptado podrá hacerlo el Alcalde por decreto. En este sentido, teniendo en cuenta que el pasado 2 de mayo de 2013 fue radicado el proyecto de Acuerdo 118 de 2013, sin que el Concejo lo hubiere aprobado o adoptado, le es dado al Alcalde Mayor adoptarlo por decreto.

La Corte Constitucional en Sentencia C-051 de 2001, en relación con la posibilidad de adopción del POT por decreto, al revisar el artículo 26 de la Ley 388 de 1997 que contenía el plazo para este procedimiento, manifestó que el trámite de aprobación de las normas de ordenamiento territorial es del municipio y en lo no regulado directamente en la Constitución le corresponde a la ley, la cual puede prever que unos órganos cumplan extraordinariamente la función de otros, si en los plazos establecidos en la misma no se ha desarrollado la actividad, al respecto, el máximo Tribunal Constitucional señaló:

*"La Corte encuentra que la aprobación del plan mediante decreto del alcalde cuando el respectivo concejo no ha hecho lo propio dentro del lapso que fija la ley, no quebranta el Estatuto Fundamental y, más bien, en los términos del artículo 2 de la Constitución, asegura el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, promueve la prosperidad general y garantiza la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Además, responde a los principios que identifican la función administrativa, según lo dispuesto en el artículo 209 de la Carta, entre los cuales se encuentran precisamente los de eficacia, economía y celeridad, máxime cuando no se está pretermitiendo trámite alguno, pues, en la hipótesis de la norma, el concejo tuvo el tiempo necesario para pronunciarse y expedir el POT y, si no lo hizo, con su omisión mal pueden perjudicarse el municipio y la comunidad".*

En este sentido, habiéndose cumplido cada uno de los trámites previstos en las Leyes 388 de 1997 y 810 de 2003 para la expedición de la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial es claro que su aprobación corresponde en primera instancia al Concejo Distrital o Municipal, organismo constitucionalmente facultado para reglamentar los usos del suelo; no obstante, vencido el plazo que la ley le ha concedido para dicho propósito sin que el referido concejo haya cumplido con la función asignada, en aras de no detener el desarrollo municipal el legislador ha habilitado al alcalde para que mediante decreto adopte la modificación del POT.

La Ley 810 de 2003 le otorga al Concejo de la ciudad una única posibilidad consistente en aprobar la modificación o revisión de los POT presentada por la respectiva administración, por lo tanto, no puede autónomamente adoptar una decisión diferente, de acuerdo con la voluntad del legislador y la habilitación para ello del constituyente.

En este sentido, se configuró la previsión legal contenida en el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, dado que habiéndose sometido a consideración del Concejo de la ciudad el proyecto de Acuerdo 118 de 2003 mediante el cual se propuso una modificación excepcional al POT de Bogotá, y no habiendo sido está aprobada por dicho cuerpo colegiado dentro del plazo legal concedido, el cual fue garantizado por la Administración Distrital tal como se señaló previamente, se habilitó por mandato de la ley al Alcalde Mayor de la ciudad, para proceder a adoptarlo por decreto, en cumplimiento de la disposición normativa citada.

El legislador privilegió la opción del Alcalde, quien tiene la discrecionalidad de adoptarlo por decreto para evitar que un instrumento de esta naturaleza eventualmente no sea adoptado por negativas sucesivas y se inmovilice un Plan que requiere ser modificado o ajustado, por diversas razones, para avanzar en la consolidación del territorio en aras del progreso de la ciudad, todo de conformidad con los principios de celeridad, eficiencia y eficacia que rigen la función administrativa para evitar en consecuencia, que la omisión de un organismo administrativo, altere la planificación del ordenamiento territorial.

De acuerdo con lo anterior, y teniendo en cuenta que los noventa (90) días de los cuales disponía el Concejo Distrital para adoptar la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial, plazo reglado por el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 y artículo 8 del Decreto 4002 de 2004, para efectos de adoptar el proyecto de Acuerdo No. 118 de 2013, vencieron el día 1

de agosto de 2013, el Alcalde Mayor de la ciudad de Bogotá está facultado legal y constitucionalmente para expedir mediante Decreto dicha modificación.

De conformidad con el artículo 25 de la Ley 388 de 1997 "(...) Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración", y dado que el Concejo de la ciudad no continuó con la discusión y aprobación del proyecto de Acuerdo presentado, la Administración revisó cada una de las propuestas de modificación del articulado producto de los procesos de participación generados por dicho Concejo y luego de su evaluación decidió acoger e incorporar las que se consignan en el presente decreto de adopción, lo cual no se refiere ni contraviene aspectos concertados con la autoridad ambiental CAR.

En el mismo sentido el Consejo de Estado, Sección Primera, mediante Sentencia del 4 de septiembre de 2008, dentro del proceso No. 25000-23-24-000-2002-01097-02, señaló:

*"En cuanto a que el Alcalde introdujo en el Plan de Ordenamiento Territorial adoptado por Decreto modificaciones que no cumplieron las etapas de participación democrática y de concertación interinstitucional, la Sala observa que la parte actora no citó norma alguna que obligue a los alcaldes a someter a consulta ciudadana tales modificaciones, como tampoco la que los obligue a adoptar sin modificación alguna los proyectos inicialmente presentados por ellos a los Concejos. " En virtud de lo anterior, está facultado el Alcalde Mayor, como titular de la iniciativa, para adoptar el decreto de modificación excepcional del POT con los respectivos ajustes presentados en el marco del proceso de participación adelantado durante el término de discusión en el Cabildo Distrital.*

Con el fin de hacer congruentes los ajustes hechos al proyecto de modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial, es procedente hacer los ajustes pertinentes en otros artículos y en la cartografía, que fueron radicados en el Concejo Distrital.

En razón de la técnica, simplicidad y eficacia jurídica, el presente decreto contendrá los artículos que representan la base y sustento del Plan de Ordenamiento Territorial, entendido como los objetivos y políticas que buscan el cumplimiento de la estrategia, los cuales se encuentran contenidos en el Componente General; así como las disposiciones incluidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, compilados por el Decreto Distrital 190 (Sic) de 2004 que se trasladan a la presente modificación, y que han sido incorporadas en el texto

del presente decreto que adopta la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial, para contar con un único cuerpo normativo.

Con el fin de hacer congruente la modificación excepcional de las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial, se realizaron los ajustes correspondientes a la cartografía que conforma el Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004.

En este sentido, habiendo dado cumplimiento a las disposiciones sustanciales y procedimentales de las leyes 388 de 1997, 810 de 2003, 902 de 2004 y demás normas reglamentarias, se procedió a adoptar la presente Modificación excepcional de normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D. C.

En mérito de lo expuesto, el Alcalde Mayor de la ciudad expidió el 27 de Agosto de 2013 Decreto 364 con el cual se modifica excepcionalmente el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

## **8.2 Debate en torno a la legalidad de la expedición de la modificación del POT por Decreto (SDP, 2013)**

### **8.2.1 Facultad del Alcalde de modificar el Plan de Ordenamiento Territorial (SDP, 2014-4).**

La interpretación que se da a la expresión *“tiempo que falta para terminar la actual administración”* es que hace referencia a la administración que tramitó la revisión, es decir la que inició su período en el año 2001.

Por tanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997 y en el Decreto 190 de 2004, compilatorio del POT, no procede una revisión ordinaria o general, en los términos explicados en este concepto, en tanto no se ha vencido la vigencia asignada por la administración distrital a los contenidos de largo y mediano plazo. Pero legalmente procede una modificación excepcional de normas urbanísticas que, por lo demás, fue iniciada por la anterior administración, trámite en relación con el cual la actual administración asumió la responsabilidad de darle continuidad con base en los principios de eficacia, economía y,

celeridad, que rigen la función pública, tal como lo ordena el artículo 209 Constitucional, y dado que se habían destinado recursos públicos para la estructuración de la respectiva modificación.

En este sentido, no hay lugar a dudas que la modificación que está haciendo la Administración Distrital se enmarca en lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto Nacional 4002 de 2004, que permite efectuar los distintos ajustes que se han planteado. La afirmación de que se está tramitando una revisión ordinaria o de contenidos estructurales disfrazada de modificación excepcional no tiene tampoco sustento legal por las razones ya indicadas.

La discusión es simplemente de presentación formal: Haber realizado un ajuste de normas aisladas para luego hacer una compilación, como ocurrió en 2003-2004 o realizar de una vez la integración de la modificación. Esa fue la alternativa formal seleccionada, no hay un argumento de fondo para descartar esta decisión, porque, claramente, como se ha expuesto, no hay una norma ni legal ni reglamentaria que obligue a las entidades territoriales a hacerlo de una u otra manera. Para dar claridad se adjunta el análisis que señala la modificación de las distintas disposiciones.

De acuerdo con los análisis realizados, se puede determinar que no son ciertas las afirmaciones según las cuales se están cambiando todas las disposiciones del POT vigente, compilado por el Decreto 190 de 2004, pues como puede verificarse una gran cantidad de las decisiones contenidas en el POT y en los instrumentos que lo complementan y desarrollan se mantienen en el proyecto de modificación del Plan que se encuentra actualmente en trámite; es decir, no sólo se mantienen decisiones contenidas hoy en el Decreto 190 de 2004, sino que igualmente se validan e incorporan al proyecto de modificación, decisiones que se encuentran adoptadas en instrumentos de segundo y tercer nivel de planificación, así como en otros actos administrativos que desarrollan el mismo Decreto 190.

Además, se reitera que los objetivos y estrategias se conservan, para dar cumplimiento y aplicación al llamado “modelo territorial” que como ampliamente se ha explicado se desarrolla a través de tres estructuras. Sea el momento de señalar que el modelo tiene definición legal en el párrafo 1º del artículo 12 de la ley 388 que señala:



*“Parágrafo 1º.- Para los efectos de la aplicación de las normas que aquí se establecen (contenido Estructural del componente general del Plan), se entenderá por estructura urbano-rural e intraurbana el modelo de ocupación del territorio que fija de manera general la estrategia de localización y distribución espacial de las actividades, determina las grandes infraestructuras requeridas para soportar estas actividades y establece las características de los sistemas de comunicación vial que garantizarán la fluida interacción entre aquellas actividades espacialmente separadas”.*

Así las cosas, conceptualmente un modelo de ocupación u ordenamiento del territorio puede tener distintos sentidos, pero legalmente ese es el alcance en las normas colombianas.

Como ya se señaló, el modelo territorial de Bogotá se basa en tres estructuras que se mantienen y fortalecen en la modificación del Plan que ha sido sometido a consideración del Concejo: la Estructura ecológica principal, la funcional y de servicios y la socio-económica y espacial. Las tres se mantienen y han sido reforzadas y mejoradas. El modelo de ciudad densa y compacta es una apuesta de ocupación del territorio de la ciudad en los distintos planes de ordenamiento territorial tramitados. La mezcla de usos y las altas edificabilidades que propician un crecimiento en verticalización está prevista desde hace décadas, la modificación excepcional que se propone equilibra su distribución en función de las dinámicas demográficas y socio-económicas de la ciudad y de la verificación de los procesos de densificación que hasta ahora se han presentado.

La legalidad de la revisión está suficientemente demostrada. Los estudios y soportes técnicos fueron recogidos por la actual administración de la anterior y dan fundamento adecuado a la modificación. Pueden ser revisados desde esta perspectiva.

Así las cosas, existe fundamento legal suficientemente consistente para el trámite de la modificación de las normas urbanísticas del POT de Bogotá que se está debatiendo en el Concejo de Bogotá.

## 8.3 Modificaciones a la normas urbanísticas

### 8.3.1 Política propuesta (Artículo 155 del Decreto 364 de 2013)

#### 8.3.1.1 *Política de hábitat urbano.*

*Busca generar hábitat de calidad y un desarrollo urbano incluyente, articulando producción de vivienda con el ordenamiento territorial a partir de la integralidad de las actuaciones urbanas, la participación ciudadana, el reconocimiento de identidades individuales y colectivas, la protección del patrimonio ambiental y cultural y la distribución equitativa de las infraestructuras, servicios públicos y dotaciones urbanas en aras de crear condiciones adecuadas de vida en la ciudad. Esta política tiene los siguientes lineamientos:*

- *Generar alternativas de vivienda accesible y asequible para los hogares de menores ingresos en condiciones urbanísticas adecuadas, atendiendo criterios de priorización para los diferentes grupos poblacionales, en especial aquellos en situación de vulnerabilidad, especialmente en términos de accesibilidad, cercanía a centros de empleo y servicios urbanos, dotación de infraestructura pública y localización en áreas de la ciudad que promuevan la inclusión social.*
- *Articular las acciones de gestión del suelo con la producción de vivienda de interés social y prioritario, a través de mecanismos de financiación que permitan el acceso efectivo a la oferta de vivienda bajo criterios de gestión social y sostenibilidad económica y ambiental.*
- *Ampliar los esquemas para la producción del hábitat y la vivienda, promoviendo la vivienda nueva de interés social y prioritario, así como el mejoramiento de vivienda, la construcción en sitio propio, la adquisición de vivienda usada y el arrendamiento con opción de compra.*
- *Desarrollar actuaciones integrales de mejoramiento del hábitat popular, reasentamientos humanos y prevención y control del desarrollo urbano informal, tendientes a superar las condiciones de exclusión de sus habitantes y el pleno acceso a la oferta de servicios urbanos definidos para el conjunto de la ciudad, en articulación con la Política de Hábitat rural.*
- *Asegurar la sostenibilidad del patrimonio inmueble, fortaleciendo sus cualidades económicas, sociales y culturales, desarrollando estrategias institucionales que permitan vincular dicho patrimonio de manera efectiva en el desarrollo de la ciudad.*

- *Revitalizar la ciudad construida a partir de la cualificación de las condiciones urbanísticas y ambientales de áreas de la ciudad con el potencial para integrar diversos grupos sociales, mezcla de usos y mayores intensidades en el uso del suelo. Los procesos de renovación urbana deberán asegurar la coordinación interinstitucional para facilitar la gestión pública y la actuación de las iniciativas privadas y comunitarias; garantizando una renovación urbana incluyente y participativa, que tenga en cuenta las necesidades de género y de los diversos sectores sociales, para permitir la producción de suelo reurbanizado y vivienda asequible para los hogares de menores ingresos.*
- *Ampliar la iniciativa del sector público en la generación de suelo y urbanismo, así como su participación en la aplicación de estrategias público-privadas para la producción de vivienda para la población de menores ingresos y en condiciones de vulnerabilidad.*

#### **8.3.1.2 Política de Revitalización**

*Tiene como objetivo propiciar la redensificación ordenada y la recualificación urbana y social de sectores estratégicos de la ciudad, especialmente relacionados con áreas de actividad económica intensiva, áreas de integración y elementos de la estructura ecológica principal, mediante la generación de condiciones ambientales, sociales, económicas y urbanísticas, que permitan la valoración del patrimonio cultural, el mayor aprovechamiento del suelo, la mezcla de usos, la permanencia de población residente y propietaria, la producción de suelo reurbanizado y de vivienda asequible para los hogares de menores ingresos.*

- *Revitalizar la ciudad construida a partir de la cualificación de las condiciones urbanísticas, patrimoniales y ambientales de áreas de la ciudad con potencial de mayor aprovechamiento del suelo.*
- *Garantizar en los procesos renovación urbana la provisión de vivienda de interés prioritario para los hogares de menores ingresos.*
- *Implementar mecanismos de vinculación voluntaria de los propietarios del suelo en proyectos de revitalización a través de modelos de gestión asociativa, apoyados por la Administración Pública, promoviendo la permanencia de los propietarios residentes en el territorio y su participación en los beneficios de los proyectos de redensificación y recualificación urbana.*

- *Facilitar los procesos de formulación y ejecución de proyectos de renovación urbana, mediante la simplificación de los instrumentos y la coordinación interinstitucional.*
- *Estructurar proyectos integrales de iniciativa pública o público privada que trasciendan el componente físico, propendiendo por el equilibrio territorial, el desarrollo social y económico de la población en el ámbito de intervención.*
- *Fomentar la formulación y ejecución de proyectos de revitalización vinculados a las infraestructuras de transporte, de las áreas de actividad económica intensiva y áreas de integración.*
- *Definir lineamientos que permitan la incorporación e implementación de prácticas de ecourbanismo y construcción sostenible en los proyectos de revitalización, incorporando medidas de mitigación frente al cambio climático.*

## **8.4 Suspensión Judicial de la modificación del POT (Consejo de Estado, 2014)**

Respecto a la demanda interpuesta ante el Consejo de Estado respecto a que el Alcalde Mayor de Bogotá al expedir el Decreto 364 de 26 de agosto de 2013, a través del cual modificó las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C., usurpó la competencia que la Constitución y la Ley le otorga, de manera directa, a los Concejos Municipales y Distritales para reglamentar el uso del suelo, entre otras normas, los artículos 313, numeral 7, de la Constitución Política, 12, numeral 5, del Decreto Ley 1421 de 1993 -Estatuto Orgánico de Bogotá-.

### **8.4.1 Consideraciones jurídicas**

Del recuento anterior, relativo al procedimiento impartido al Proyecto de Acuerdo núm. 118 de 2013, presentado por el Alcalde Mayor de Bogotá ante el Concejo de Bogotá, D.C. el 2 de mayo de ese año, resulta evidente que el Alcalde carecía de la competencia excepcional que le otorga la Ley en estos eventos, esto es, los artículos 12 de la Ley 810 de 2003 y 8° del Decreto Reglamentario 2004 de 2003, toda vez que el citado Proyecto de Acuerdo fue negado por el Concejo en primer debate.

En efecto, como se afirma en los considerandos del Decreto demandado, el Proyecto de Acuerdo núm. 118 de 2013, se presentó ante el Concejo de Bogotá, el 2 de mayo de ese año, dentro del término establecido en el artículo 25 de la Ley 388 de 1997, mediante el cual se modifica excepcionalmente el

Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C., adoptado por el Decreto 619 de 2000, revisado por el Decreto 469 de 2003 y compilado en el Decreto 190 de 2004.

De conformidad con el artículo 22 del Acuerdo 348 de 2008 -Reglamento Interno del Concejo de Bogotá-, se asignó como ponentes a 3 Concejales (Miguel Uribe Turbay, Diana Alejandra Rodríguez y Diego García Bejarano), quienes presentaron sus ponencias los días 2, 3 y 4 de junio de 2013, previo agotamiento del cabildo abierto llevado a cabo el 15 de mayo de 2013 y la audiencia pública de 23 de ese mes y año, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 2° de la Ley 507 de 1999, y la convocatoria del Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. al Concejo Distrital a sesiones extraordinarias del 10 junio al 31 de julio de 2013, con fundamento en los artículos 10° del Decreto Ley 1421 de 1993 y 44 del Acuerdo Distrital 348 de 2008 .

El día 7 de junio de 2013 la Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Concejo de Bogotá fue convocada, fecha en la cual se sometieron a votación las ponencias presentadas por los tres Concejales, dos de las cuales, como ya se indicó, eran positivas, con algunas modificaciones al articulado del Proyecto de Acuerdo núm. 118 de 2013, logrando la mayoría de la votación la ponencia negativa (9 votos a favor y 6 en contra).

Ante la negativa de la aprobación del Proyecto de Acuerdo núm. 118 de 2013, en el primer debate, con fundamento en el artículo 73 del Acuerdo 348 de 2008 - Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, los señores Concejales Diana Alejandra Rodríguez Cortés y Diego García Bejarano presentaron solicitud de reconsideración en la misma sesión, petición que les fue rechazada por el Presidente de la Comisión del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial por haber sido radicada de manera extemporánea, pues se hizo antes de que terminara la votación, lo que estimó insubsanable y, en consecuencia, lo archivó.

De lo anterior, forzoso es concluir que el Concejo de Bogotá se pronunció dentro del término legal previsto para el efecto, respecto del Proyecto de Acuerdo 118 de 2013, a través del cual se pretendía la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, de manera negativa, razón por la que el Alcalde Mayor de Bogotá no podía adoptarlo mediante Decreto, conforme lo hizo, por cuanto carecía de competencia para ello, toda vez que la regulación del uso del suelo, constitucional y legalmente, está asignada a los Concejos Municipales y Distritales.

Y si bien es cierto que dicha facultad se le otorga de manera excepcional a los Alcaldes, también lo es que ello solo es posible cuando el Concejo no toma ninguna decisión sobre el Proyecto de Acuerdo de revisión, en el sentido de aprobarlo o negarlo en un plazo de 90 días calendario , lo cual no aconteció en el sub lite, pues, como quedó visto, la Corporación Edilicea de Bogotá se pronunció de manera

negativa respecto del Proyecto de Acuerdo 118 de 2013, por lo que, se repite, el Alcalde no podía adoptarlo por Decreto.

En el mismo sentido se pronunció la Sala de Consulta en el Concepto núm. 2162 de 2 de septiembre de 2013 (Expediente núm. 2013-00397-00, Consejero ponente doctor Augusto Hernández Becerra) , que ahora se prohíja, al estudiar el alcance de las normas que consagran la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad Capital, el procedimiento para su modificación excepcional y las competencias para adoptar y modificar el POT, con ocasión de la consulta elevada por el señor Ministro del Interior, a solicitud de una Concejal de Bogotá, D.C., en el que concluyó que cuando se somete a votación un Proyecto de Acuerdo sobre revisión del POT *“resulta una votación mayoritaria negativa, bien sea en comisión o en plenaria del Concejo de Bogota, D.C., es decir, si la comisión o la plenaria toman la decisión de no aprobar el Proyecto de Acuerdo, el Alcalde no lo puede adoptar por Decreto, pues ello equivaldría a sustituir al Concejo en el ejercicio de su facultad constitucional de reglamentar los usos del suelo”*.

Asimismo, la Sección Primera del Consejo de Estado, al resolver recursos de apelación frente a asuntos similares, entre ellas, en sentencias de 11 de febrero de 2010 (Expediente núm. 2004-00380-01, Consejera ponente doctora María Claudia Rojas Lasso) y de 18 de julio de 2012 (Expediente núm. 2007-00345-01, Consejero ponente doctor Marco Antonio Velilla Moreno (E)), que también se prohíjan, sostuvo, respectivamente, lo siguiente:

*“... Lo anterior tiene soporte si se tiene en cuenta que el alcalde, de conformidad con el artículo 26 de la Ley 338 de 1997 modificado por el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, puede adoptar el plan de ordenamiento territorial, si pasados 90 días desde la presentación del proyecto, el Concejo Municipal o distrital no han adoptado decisión alguna, luego con mayor razón al no recibir concepto del Consejo Territorial, podía seguir dando curso al procedimiento que fija la ley, que culminó con la expedición del acuerdo demandado, motivo suficiente para que la Sala revoque la sentencia apelada en cuanto declara la nulidad del Acuerdo N° 017 del 11 de noviembre de 2003 y, en su lugar, niegue las pretensiones de la demanda. ...”*. (Negrilla y subraya fuera de texto).

*“... El proyecto de plan de ordenamiento territorial, para cuya consolidación se prevé en la ley una etapa de participación democrática y de concertación interinstitucional (art. 24 de la Ley 388 de 1997), lo debe presentar el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, corporación administrativa ésta a quien legalmente le corresponde adoptarlo mediante acuerdo municipal. No obstante, si transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial, el concejo municipal o distrital*

*no ha adoptado decisión alguna, el alcalde puede adoptarlo mediante decreto (artículos 25 y 26 ibídem). ...”.* (Subraya fuera de texto).

Como quiera que, como ya se dijo, el Alcalde Mayor de Bogotá, al expedir el acto administrativo acusado se arrogó una facultad de la cual carecía, conducta con la cual violó las normas invocadas en la demanda, hay lugar a que se decrete la medida cautelar solicitada.

La anterior consideración releva al Despacho de examinar los cargos restantes, planteados en apoyo a la solicitud de suspensión provisional.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en Sala Unitaria, resuelve decretar la suspensión provisional de los efectos del Decreto Distrital 364 de 26 de agosto de 2013, “Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003, y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004”, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.

#### **8.4.2 Concepto del Consejo de Estado**

##### ***8.4.2.1 Medidas cautelares de suspensión el decreto de modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial***

El 27 de marzo de 2014 el Concejo de Estado suspende provisionalmente el Decreto por el cual se expidió la modificación de las normas urbanísticas del POT de Bogotá.

Al resolver una demanda, el Consejo de Estado decretó una medida cautelar que suspende de manera provisional los efectos del decreto mediante el cual se modificó el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), considerando que el mandatario distrital no tenía las facultades para realizar la modificación, puesto que esto es tarea del Concejo de Bogotá ya que en sus funciones está la reglamentación del uso del suelo.

La ley que señala que el alcalde puede expedir el Plan de Ordenamiento Territorial mediante decreto si, luego de 90 días calendario, el proyecto no ha sido aprobado por el Concejo, sin embargo el Consejo de Estado explica que el proyecto se presentó dentro de los términos establecidos por la ley y fue negado dentro del trámite normal, por lo que el alcalde no estaba habilitado para expedir un nuevo POT mediante decreto.

Con esta decisión, no podrá ejecutar o tomar decisiones de fondo frente al POT mientras no se toma una decisión de fondo. El tribunal de lo contencioso administrativo determinó que en el Concejo Distrital se discutieron tres ponencias, entre ellas una negativa, que fue la que alcanzó la mayoría de la votación. Ante este evento, los ponentes presentaron solicitud de reconsideración, la cual fue rechazada por cuanto fue radicada de manera extemporánea, lo que se estimó insubsanable y en consecuencia, se archivó el proyecto.

Conforme lo expresado por el Consejo de Estado, la facultad excepcional entregada a los alcaldes solo es posible cuando el Concejo no toma ninguna decisión sobre el proyecto de acuerdo de revisión, en el sentido de aprobarlo o negarlo en un plazo de 90 días calendario, lo cual no aconteció en este caso, pues esa entidad se pronunció de manera negativa respecto del mencionado proyecto de modificación.

#### ***8.4.2.2 Competencia del Consejo de Estado para suspender el decreto de modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial***

El 9 de Diciembre de 2014 el Consejo de Estado decidió mantener la suspensión provisional del POT en Bogotá, dando traslado a un juez administrativo para que se encargue de resolver la demanda en contra la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad.

Ante esta situación la aplicación del POT continúa suspendido hasta que no se tome una decisión de fondo. El tribunal de lo contencioso administrativo determinó que no es el competente para conocer la demanda presentada en contra del Decreto que estableció el POT, ya que las normas vigentes le asigna la competencia a los jueces administrativos para conocer las demandas de nulidad que se presenten en contra de los actos expedidos por autoridades distritales y municipales.

Igualmente tomó la decisión de continuar con las medidas cautelares que las normas contemplan en razón a que cuando se decreta la falta de jurisdicción se mantiene todo lo actuado hasta el momento dentro del proceso, en este caso la medida cautelar de suspensión.



## **8.5 Obligaciones de mejoramiento de hábitat ¿Carga o beneficio?**

### **8.5.1 Cargas Urbanísticas**

Con el fin de contar con argumentos para la defensa de la asignación de obligaciones urbanísticas en el POT en la solicitud de licencias de construcción, referencio jurisprudencia y artículos que sustentan esta posición, a saber:

- Sentencia C-295 de 1993 de la Corte Constitucional que define las cesiones como una contraprestación por la plusvalía que genera las diferentes actuaciones urbanísticas.
- Artículo 36 de la Ley 388 de 1997 que define como actuaciones urbanísticas a la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles.
- Artículo 37 de la Ley 388 de 1997 que determina que las normas distritales deberán determinar las cesiones para cada una de las actuaciones urbanísticas.
- Artículo 38 de la Ley 388 de 1997 que desarrolla el principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas obligando al establecimiento de mecanismos de reparto de cargas y beneficios.

Lo anterior, solo para fortalecer la idea de incluir en la modificación del POT estas obligaciones, ya que, a todas luces, su asignación solo se ha realizado para la actuación de urbanización y no para para de edificación de inmuebles, lo cual tiene sustento constitucional y legal. La dificultad, a mi modo de ver radica en que la obligación de ceder suelo establecida en el POT para la edificación de inmuebles, resulta para muchos una segunda obligación del proceso de urbanización.

#### **8.5.1.1 *Sentencia C-295 de 1993 Corte Constitucional***

Cesiones gratuitas-Destinación. Las cesiones gratuitas constituyen una contraprestación de los propietarios de inmuebles por la plusvalía que genera las diferentes actuaciones urbanísticas de los municipios. Dichas cesiones no son propiamente tributos ni rentas de otro orden; se trata

de bienes que se incorporan al patrimonio municipal, con ocasión de la actividad urbanística y que indudablemente contribuyen a la integración del espacio público. Es una norma destinada a regular, con fundamento en el art. 82 de la Constitución, la integración del espacio público y de los bienes colectivos de uso común. Por lo demás, dichas cesiones gratuitas, con ocasión de la actividad urbanística, comportan una carga a los propietarios que se enmarca dentro de la función social de la propiedad y su inherente función ecológica, que requiere regulación legal en los términos del art. 58 de la Constitución.

#### **8.5.1.2 Ley 388 de 1997**

*Artículo 36°.- Actuación urbanística pública. Son actuaciones urbanísticas la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles. Cada una de estas actuaciones comprenden procedimientos de gestión y formas de ejecución que son orientadas por el componente urbano del plan de ordenamiento y deben quedar explícitamente reguladas por normas urbanísticas expedidas de acuerdo con los contenidos y criterios de prevalencia establecidos en los artículos 13, 15, 16 y 17 de la presente Ley. Estas actuaciones podrán ser desarrolladas por propietarios individuales en forma aislada por grupos de propietarios asociados voluntariamente o de manera obligatoria a través de unidades de actuación urbanística, directamente por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado. Cuando por efectos de la regulación de las diferentes actuaciones urbanísticas los municipios, distritos y las áreas metropolitanas deban realizar acciones urbanísticas que generen mayor valor para los inmuebles, quedan autorizados a establecer la participación en plusvalía en los términos que se establecen en la presente Ley. Igualmente, normas urbanísticas establecerán específicamente los casos en que las actuaciones urbanísticas deberán ejecutarse mediante la utilización del reparto de cargas y beneficios tal como se determina en el artículo 38 de esta Ley.*

*Artículo 37°.- Espacio público en actuaciones urbanísticas. Las reglamentaciones distritales o municipales determinarán, para las diferentes actuaciones urbanísticas, las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, y señalarán el régimen de permisos y licencias a que se deben someter así como las sanciones aplicables a los infractores a fin de garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo XI de esta Ley. También deberán especificar, si es el caso, las afectaciones a que estén sometidos por efectos de reservas de terreno para construcción de infraestructura vial, de transporte redes matrices y otros servicios de carácter urbano o metropolitano. Para las actuaciones que lo requieran como la urbanización en terrenos de expansión*

*y la urbanización o construcción en terrenos con tratamientos de renovación urbana, deberá señalarse el procedimiento previo para establecer la factibilidad de extender o ampliar las redes de servicios públicos, la infraestructura vial y la dotación adicional de espacio público, así como los procesos o instrumentos mediante los cuales se garantizará su realización efectiva y la equitativa distribución de cargas y beneficios derivados de la correspondiente actuación.*

*Artículo 38º.- Reparto equitativo de cargas y beneficios. En desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados. Las unidades de actuación, la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, entre otros, son mecanismos que garantizan este propósito.*

### **8.5.1.3 Decreto 1496 de 2010**

*Artículo 7º. Licencia de construcción y sus modalidades. Es la autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, los Planes Especiales de Manejo y Protección de Bienes de Interés Cultural, y demás normatividad que regule la materia. En las licencias de construcción se concretarán de manera específica los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación. Parágrafo 4º. Los titulares de licencias de parcelación y urbanización tendrán derecho a que se les expida la correspondiente licencia de construcción con base en las normas urbanísticas y reglamentaciones que sirvieron de base para la expedición de la licencia de parcelación o urbanización, siempre y cuando se presente alguna de las siguientes condiciones: a) Que la solicitud de licencia de construcción se radique en legal y debida forma durante la vigencia de la licencia de parcelación o urbanización, o; b). Que el titular de la licencia haya ejecutado la totalidad de las obras contempladas en la misma y entregado y dotado las cesiones correspondientes.*

*Artículo 57. Determinación de las áreas de cesión. Sin perjuicio de las normas nacionales que regulan la materia, los Planes de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen determinarán las especificaciones para la conformación y dotación de las cesiones gratuitas destinadas a vías, equipamientos colectivos y espacio público en general.*

## **8.5.2 Cargas urbanísticas aplicadas en la ley**

### **8.5.2.1 *Obligaciones urbanísticas modificación POT***

Conforme a lo establecido por el artículo 37 de la Ley 388 de 1997 en cuanto a que las reglamentaciones distritales o municipales determinarán, para las diferentes actuaciones urbanísticas de parcelación, urbanización y edificación, la obligación de las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, la administración distrital reglamenta dichas obligación mediante una regla de aporte de cesión de suelo como contraprestación a la autorización de construir (ya sea en la modalidad de obra nueva o ampliación).

La administración definió esta obligación, en el ámbito local como la cesión o aporte de suelo para elementos de los sistemas locales, y la construcción y dotación de algunos de tales elementos:

1. La construcción y suelo del sistema vial intermedio y local, sea vehicular o peatonal y los parqueaderos de uso público.
2. La construcción y suelo de redes secundarias y locales de servicios públicos domiciliarios.
3. La construcción y/o suelo para equipamientos públicos.
4. La adecuación, dotación y suelo para espacio público.
5. Los costos asociados a la formulación y gestión del Plan Parcial, cuando sea el caso.

### **8.5.2.2 *Análisis de equivalencias y formas de cumplimiento de obligaciones urbanísticas***

Observando las obligaciones que implica la propiedad como función social, el deber del Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano y la ponderación de los atributos individuales y colectivos del derecho de propiedad conforme la jurisprudencia producida a este respecto, se recoge la argumentación desarrollada por Gleison Pineda Castro en su tesis de la Maestría en Derecho Administrativo de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario sobre el poder del derecho urbanístico en la

asignación de contenidos a los cuatro elementos estructurales de la propiedad privada (elementos/modulo individual(es) o privado(s): uso, goce, disposición y elementos/modulo colectivo o comunitario y solidario función social).

Para el autor, las situaciones donde las acciones urbanísticas determinan el atributo colectivo de la propiedad, mediante la configuración de las obligaciones colectivas de la propiedad en relación a la materialización con ella de derechos colectivos (espacio público, regulación utilización del suelo, participación en plusvalías, ambiente sano) o sociales (vivienda digna) no debe trasgredir hasta su desaparición a los elementos del módulo privado.

Pineda plantea que estudiadas las acciones urbanísticas, se encuentran tres grupos de situaciones:

- 1) Eventos en los que las acciones urbanísticas son un desarrollo de la función social: *Si la acción urbanística se enmarca dentro de los alcances propios de la función social, simplemente se estaría determinando el contenido de la propiedad. Si genera situaciones en las cuales se afecte el núcleo esencial de alguno de los atributos del módulo privado de la propiedad, vulnera la propiedad misma.*
- 2) Eventos en los que se garantiza el derecho de propiedad, pero puede haber desequilibrio en el justo reparto de las cargas y los beneficios: *También en el evento de que la acción urbanística afecte el principio de distribución equitativa de las cargas y los beneficios pero respetando el núcleo esencial de los atributos de la propiedad, el afectado tendría derecho a una justa compensación por la mayor carga impuesta, de manera que se garantice el restablecimiento del equilibrio señalado.*
- 3) Eventos en los que existe vulneración al derecho de propiedad, a saber: *Ahora, el beneficio social de la acción urbanística, puede ser legítimo, pero al vulnerar el derecho de propiedad (trasgrediendo el núcleo esencial de alguno de sus atributos del módulo privado), el propietario no estaría constitucionalmente obligado a soportar sólo la carga de las acciones urbanísticas que se crean para el beneficio común, de manera que sería procedente la indemnización para el restablecimiento del equilibrio en el reparto de cargas y beneficios.*

En este sentido la Corte Constitucional ha establecido que la determinación de la función social de la propiedad deber permitir a el titular de la propiedad tener la posibilidad de obtener de ella un nivel mínimo de utilidad económica en términos de valor de uso o de valor de cambio, que justifiquen la presencia de un interés privado que garantice o justifique la existencia de un módulo privado, así la imposición de obligaciones urbanísticas que conduzcan a coartar toda posibilidad de utilidad individual del derecho, conduciría a su vulneración.

Así mismo en esta línea la Corte Constitucional ha establecido que “...en el evento de que se presente conflicto entre dos derechos, la regla general debe ser que ambos se vean garantizados al máximo posible o, aun cuando sea en su mínima expresión, es decir, en su núcleo esencial. Para tal efecto debe procederse a la ponderación para verificar si la limitación de un derecho se justifica constitucionalmente, teniendo en cuenta que su núcleo esencial no puede ser vulnerado. Se debe verificar que la medida restrictiva: busque un objetivo constitucionalmente válido (suficientemente apta o adecuada para lograr la finalidad); que sea necesaria (alternativa menos gravosa) y; que sea proporcionada en sentido estricto (los beneficios que genera sean mayores que la restricción del derecho)”

En conclusión para Pineda “Habrà de lograrse el objetivo de establecer las consecuencias que las acciones urbanísticas pueden tener respecto de la institución de la propiedad privada y la propiedad pública y, fijar las reglas que permitan conocer el núcleo esencial de cada uno de los elementos estructurales de la propiedad, a partir de su componente de función social y teniendo como referente el derecho al adecuado ordenamiento urbanístico de la ciudad, al espacio público y a la participación en plusvalía; de manera tal que puedan proponerse mecanismos que permitan el adecuado desarrollo de los centros urbanos, guardando el equilibrio entre el interés particular y el interés general en relación con el equitativo reparto de las cargas y beneficios”.

#### **8.5.2.3 Propuesta de equivalencias y formas de cumplimiento de obligaciones urbanísticas**

Con base en lo recogido anteriormente, es necesario probar hasta qué punto la propiedad puede cumplir su función social sin que pierda interés privado con el fin de calibrar hasta qué punto la asignación de obligaciones en cesión de suelo trasgrede el derecho de propiedad.

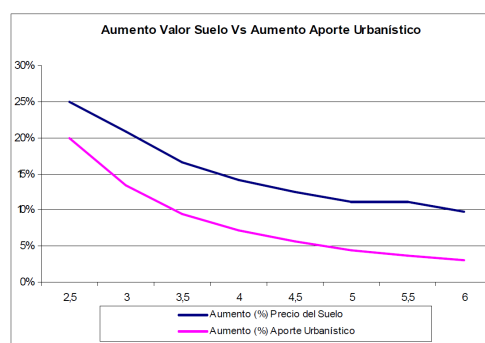
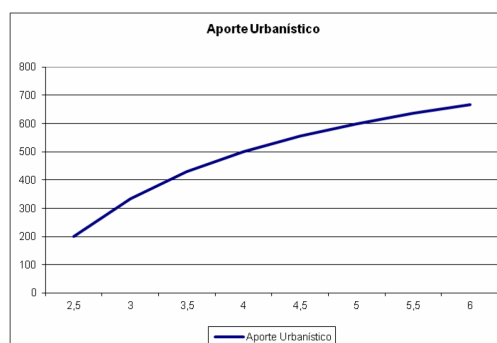
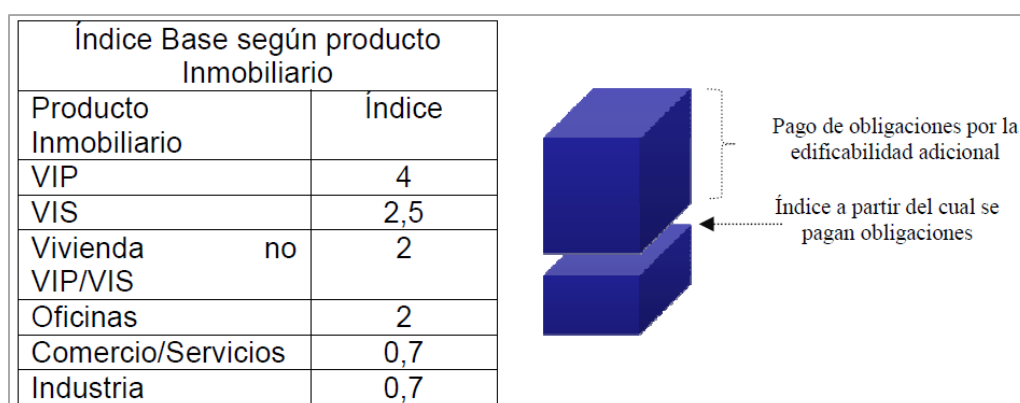
Recientes análisis presentados por Fedesarrollo en el seminario Economía de las ciudades organizado por el Banco de la República en 2012, respecto a los efectos del precio del suelo sobre el precio de la vivienda para Colombia, concluyen que los precios de la vivienda están por encima de los niveles históricos, que han crecido más que el valor de los arrendamientos y que los costos de construcción, menos que el ingreso de los hogares y mucho menos que el precio de la tierra.

Así mismo concluyen, por el lado de la demanda: 1) el factor más importante en la explicación de los precios es el ingreso de los hogares (por cada aumento del 1% en el ingreso los precios aumentan en cerca de 3.5%) 2) la demanda es bastante inelástica al precio: un incremento del 1% en el precio hace que la demanda caiga tan sólo 0.28%. Por el lado de la oferta que 1) los determinantes más importantes son los costos de construcción y el precio del suelo (por cada aumento de 1% de los costos de construcción el precio final de la vivienda sube 3.2%, con respecto al precio del suelo, este impacto sería del 1.9%)

Lo anterior sugiere, según los autores, que cualquier desalineamiento del precio de la vivienda respecto de los factores fundamentales que estructuran su valor (ingreso hogares, costos construcción, costos oportunidad), se asocia con niveles históricamente altos del precio del suelo, lo que puede estar reflejando escasez de tierra urbanizable acondicionada para tal fin, fuertes restricciones en el uso del suelo por parte de las autoridades locales o un fenómeno especulativo, por lo que recomiendan más que pensar en medidas de carácter macro promover acciones de política enfocadas en resolver el problema de escasez del suelo urbanizable especialmente en segmentos de menores ingresos aumentando la oferta de vivienda para prevenir efectos macroeconómicos negativos.

En este sentido, las normas de usos y edificabilidad propuestas por la administración distrital en la modificación del plan de ordenamiento territorial, apuntan a crear “nueva” oferta de suelo urbanizable en zonas centrales de la ciudad que cuentan con las condiciones urbanísticas básicas mediante un proceso de revitalización con base en el otorgamiento de mayor edificabilidad y posibilidades de usos privados en los predios ya urbanizados. Sin embargo, al mismo tiempo también se promueve, que parte del área de estos predios privados sea cedida para parques, vías, equipamientos o servicios públicos como parte del cumplimiento de las obligaciones urbanísticas que implica la función social de la propiedad.

La administración soporta esta decisión bajo tres supuestos: 1) Que existen índices básicos de edificabilidad según producto inmobiliarios para lograr que el proyecto de construcción de edificaciones puede lograr cubrir el precio del suelo y obtener el cierre financiero. 2) Que la relación entre mayor densificación y porcentaje de aporte privilegia las altas edificabilidades (Gráfico Aporte Urbanístico). 3) Que el costo de la cesión del suelo es directamente proporcional al aumento del valor del suelo por el aumento de la edificabilidad, por lo que se mantiene fuera del flujo financiero del proyecto (Gráfico Aumento Valor Suelo Vs Aporte Urbanístico).



A este respecto, la lonja de propiedad raíz en su informe de octubre de 2012 afirma que el precio del suelo entre 2008 y 2011 acumulo un alza del 17.24% y el precio promedio de la vivienda en Bogotá, según la Secretaria Distrital de Planeación (SDP) en el mismo periodo acumulo un alza del 56.89%. Mientras que Fedesarrollo advierte que la relación entre el índice de precios de la vivienda y el índice de precios del suelo han pasado de una relación de 122 a 91 de 1998 a 2002.



Recientes análisis preliminares realizados por la Unidad de Investigación del Banco de la Republica advierten que el reciente aumento de los precios de la vivienda puede no tener una relación tan lineal con el aumento del valor de suelo o los precios de la construcción si no estar en relación con su rentabilidad frente a un mercado con alternativas financieras menos rentables. Estos análisis, aunque preliminares, advierten que los precios de la vivienda y del suelo dependen más del entorno del mercado donde se desenvuelven como activos y menos de las propias regulaciones urbanísticas.

## **PARTE V. EXPLICACIONES A LA ESTABILIDAD DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN BOGOTÁ**

*“Una buena reputación es más valiosa que el dinero” Publilio Siro*

### **CAPITULO 9. ¿INFLUENCIARON LAS NARRATIVAS LA DECISIÓN DE NO INCORPORAR LA POLITICA DE HABITAT EN EL POT DE BOGOTÁ?**

#### **9.1 Coaliciones en torno a la modificación del POT**

##### **9.1.1 Narrativas generadas por la modificación del POT**

Ante la incorporación de nueva información científica y técnica en torno a las políticas para disminuir la segregación espacial, el gobierno de la ciudad de Bogotá inició el proceso de modificación excepcional de la política de ordenamiento que regirá el uso del suelo por los próximos diez años, con base en un ejercicio de participación democrática que ha permitido la incorporación de la sociedad civil, el mercado y el gobierno en torno al cumplimiento de los principios del ordenamiento territorial: la prevalencia del interés general sobre el particular, la función social y ecológica de la propiedad y la distribución equitativa de cargas y beneficios.

El proceso de formulación de esta política ha evidenciado las tensiones en torno a los intereses y posiciones del mercado, la sociedad civil y el gobierno, antes poco evidenciadas, lo que ha generado la necesidad de desarrollo en la administración local de nuevas capacidades para el manejo y orientación de estas dinámicas a través de nuevos mecanismos de gobernanza, que pueden ayudar en esta plural y compleja situación. En este caso, una coalición integrada ligada al negocio inmobiliario se ha opuesto a los cambios propuestos por el gobierno local abriendo el debate sobre la conveniencia de las mismas.

Los mercados inmobiliarios han puesto de presente su inconformidad por la incorporación en sus negocios de cargas urbanísticas en contraprestación a los derechos de edificabilidad otorgados por la administración, amenazando con la parálisis de los proyectos inmobiliarios en la ciudad, postura a la que ha hecho eco el gobierno nacional, debido a que este hecho afectaría

la generación de empleo y el crecimiento económico. A su vez, la sociedad civil ha propuesto profundizar la participación democrática con el fin de incorporar la opinión de muchos más ciudadanos.

La modificación de las normas urbanísticas ha implicado procesos de cambio político controvertidos, en las que se han confrontan las ideas de instituciones de distintos niveles y de grupos sociales, económicos y ambientales interesados en incorporar o no modificaciones en las políticas de vivienda social para enfrentar la segregación socioeconómica en el espacio urbano.

### **9.1.2 Riesgos en torno a la modificación del POT**

#### **9.1.2.1 Sectores vulnerables abandonados en la periferia**

Contradictores argumentan que la modificación del POT abandona a los sectores vulnerables de las zonas periféricas, y la administración indica que esta modificación responde a la obligación de atender las necesidades de población desplazada y víctima de Bogotá (SDP, 2013, p. 56).

Al respecto, concreta la obligación de los municipios en cuanto a lo siguiente: regular el precio del suelo, mejorar las condiciones de integración urbana e inclusión social, redistribuir la tierra urbana y rural, velar por la función social de la propiedad y hacer efectivo el derecho de vivienda digna para todos (SDP, 2013, pp. 57-58).

Para esto, se debe definir el uso del suelo en los planes de ordenamiento territorial, POT, bajo ese estado de emergencia humanitaria que representa el “estado de cosas inconstitucional” (SDP, 2013, p. 58).

Porque en palabras de las cortes si el POT privilegia los negocios inmobiliarios por encima de la vivienda de interés social y prioritaria, condenaremos a los pobres y a las víctimas a vivir en la periferia, en zonas de alto riesgo o en terrenos inundables (SDP, 2013, p. 58).

### **9.1.2.2      *Conflictos sociales***

Algunos grupos argumentaron que la modificación del POT agudizará los conflictos sociales en la ciudad, porque la mezcla de usos de suelo junto con la mezcla social en el espacio aumentará las tensiones afectando negativamente la convivencia ciudadana (SDP, 2013, p. 8).

Ante esto, el programa de hábitat urbano prioriza a la población vulnerable y establece un porcentaje de VIP como contraprestación que deben cumplir los constructores a cambio de mayor edificabilidad. Con esto, se establece un mecanismo de financiación para una política de inclusión social que contribuye a disminuir el déficit de viviendas sociales en la ciudad (SDP, 2013, p. 8).

### **9.1.2.3      *Parálisis del sector de la construcción***

Grupos contradictores argumentan que la Mepot paralizará la venta de vivienda, ya que los constructores tienen que pagar las redes de acueducto y alcantarillado, además de ceder áreas de espacio público, cuando es responsabilidad del Distrito, lo que incrementa el precio de la vivienda y del suelo en un 40 - 45% (SDP, 2013, p. 10).

La administración distrital responde que este debate actual ha dejado de lado un principio fundamental de la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial que la administración le presentó al Concejo y es que las cargas urbanísticas son un descuento de la renta generada por la mayor edificabilidad (SDP, 2013, p. 10).

### **9.1.2.4      *Mezcla de usos***

Ante el argumento que la mezcla de usos propuesta en el Decreto 364 de 2013 tiene impactos negativos sobre el uso residencial y genera conflictos de convivencia, la Mepot propuso una ciudad mezclada, pero ordenada (SDP, 2013, p. 2).

### **9.1.2.5      *Densificación del Centro***

Ante las consideraciones de que no es viable el proyecto de densificación en el centro ampliado, la Mepot considera que esta área de la ciudad contiene el mejor espacio público de

la ciudad, la mayor cantidad de vías principales y concentra los servicios básicos y los comercios fundamentales para garantizar la mejor calidad de vida urbana (SDP, 2013, p. 5).

### **9.1.3 Coaliciones a favor y en contra de la modificación del POT**

En este contexto, la coalición Anti-Mepot está constituida por los siguientes actores:

- Abogados expertos,
- Concejales de la ciudad
- Miembros del gobierno nacional
- Sectores académicos, la veeduría distrital
- Congresistas
- Asociaciones de ciudadanos
- Exalcalde de la ciudad Enrique Peñalosa
- Gremios del sector inmobiliario y de la Construcción
- Medios de comunicación.

Por su parte la coalición Pro-Mepot está conformada por los siguientes actores:

- Académicos
- Concejales de la ciudad,
- Administración Distrital,
- Alcalde de la ciudad
- Congresistas
- Miembros del gobierno nacional
- Consejo Territorial de Planeación Distrital.

## **9.2 Narrativas de las coaliciones en torno a la modificación del POT**

### **9.2.1 Secuencia de narrativas**

La inequitativa distribución del ingreso que existe en la ciudad de Bogotá (Índice Gini de ingresos 0.504 y de capacidad de pago 0.66 en 2013 y 2011 respectivamente) ha favorecido la segregación espacial de sus habitantes. Las personas con mayor capacidad de pago e ingresos se localizan en los lugares con mejor acceso a los bienes y servicios urbanos. Recientes estudios

del tema (SDP, 2013) destacan la dificultad en el acceso a bienes y servicios urbanos como un problema estructural para la superación de la pobreza.

La coalición de gobierno local, en medio de una baja legitimidad política debido a recientes episodios de corrupción en la administración local, ha impulsado reformas para reducir la segregación socioeconómica en el espacio urbano de la ciudad mediante la modificación de las políticas de vivienda social y ordenamiento urbano que buscan el acceso de las personas con bajos ingresos a localizaciones con mejor acceso a bienes y servicios urbanos.

La coalición de gobierno busca con estas políticas: (i) aumentar la edificabilidad del centro de la ciudad con múltiples usos y vivienda de diversa capacidad de pago, (ii) una adecuación del ordenamiento territorial a los riesgos del cambio climático; (iii) una modificación de los usos dotacionales para llevar equipamientos a toda la ciudad; y (iv) un sistema de pagos por mayor edificabilidad para generar bienes públicos, y vivienda social.

Esta política promueve el desarrollo de proyectos de vivienda social en lugares donde grupos de actores privados tienen interés en desarrollar negocios inmobiliarios exclusivos, generando enfrentamientos por influir en el sistema de creencias dominante de este subsistema de políticas orientado a la segregación mediante la modificación de la política pública de vivienda social de la ciudad.

Esta coalición busca mantener las condiciones que favorecen el mercado inmobiliario de vivienda para personas de altos ingresos evitando, en particular, la localización de viviendas para personas de bajos ingresos en los sectores con mayor acceso a bienes y servicios urbanos. La política pública de vivienda social promovida por el gobierno nacional no ha estado orientada a la reducción de la segregación espacial en razón a la incorporación de varios de estos actores en la coalición de gobierno.

La coalición de constructores, propietarios de suelo e inversionistas buscan capturar las rentas del negocio inmobiliario mediante el patrocinio de campañas políticas de órganos legislativos, influencia en los entes de control y el poder judicial; con el fin de interferir en la modificación de la política pública de vivienda social en Bogotá.

Esta coalición estuvo interesada en influenciar la modificación de política pública de vivienda social en razón a las rentas que podrían o dejarían de percibir en sus negocios.

Al no poder inferir directamente en la modificación de la política pública de vivienda social y ordenamiento urbano de la ciudad, la coalición persuadió mediante la construcción de relatos a la opinión pública de la permanencia del sistema de creencias dominante y de la inconveniencia de la modificación de esta política mediante la variación de los elementos de las narrativas de las políticas.

Ante este escenario, la coalición de gobierno profundizó la estrategia de construcción de narrativas de la modificación de las políticas de vivienda social y ordenamiento urbano con base en la información científica y evidencias empíricas; hecho que no generó los resultados esperados en el aprendizaje, cambio e impactos de las políticas.

En razón a la competencia legal de aprobar o negar este tipo de modificaciones de política, la propuesta de la coalición de gobierno fue puesta a consideración del Concejo Distrital, quien decidió no aprobarla. La coalición de gobierno decidió aprobarla por decreto, hecho que derivó en su suspensión por parte del poder judicial.

Finalmente, varias de las modificaciones de la política pública de vivienda social fueron decretadas por la coalición de gobierno mediante actos administrativos ajustados a la ley sin someterlos a la opinión pública. Este hecho ha comenzado a ser objetado en menor medida por la coalición contraria, en razón a que aumenta las posibilidades de aumento de rentabilidad del negocio inmobiliario.

De 2012 a 2014 las coaliciones en su conjunto produjeron 122 narrativas en torno a la modificación del POT de la ciudad. Las narrativas de la coalición Anti Mepot correspondieron al 59%, es decir 72 historias, mientras que las narrativas de la coalición Pro Mepot alcanzaron el 41% del total con un total de 50 historias.

Cabe destacar que los concejales, los medios de comunicación, el Alcalde y los gremios fueron mayoritariamente quienes construyeron las narrativas de una u otra coalición. En este escenario es relevante la oposición que hicieron algunos miembros del Concejo de la ciudad,

mientras que la defensa que lideró el Alcalde de la ciudad con el 32% y 39% de cada una de las narrativas de su coalición.

Otro aspecto importante a destacar es la participación de los medios de comunicación en este debate, ya que fueron los responsables del cerca del 45% del total de las narrativas.

Tabla 10. *Composición de coaliciones promotoras*

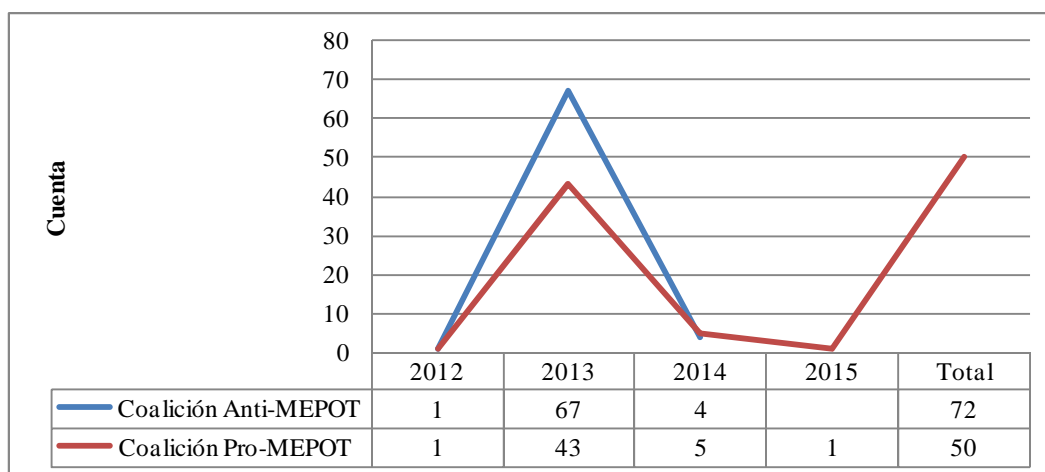
<b>Coalición Anti-MEPOT</b>	<b>%</b>	<b>(n)</b>	<b>Coalición Pro-MEPOT</b>	<b>%</b>	<b>(n)</b>
<b>Concejales</b>	31,9	23	<b>Alcalde</b>	36,0	18
<b>Medios</b>	27,8	20	<b>Concejales</b>	20,0	10
<b>Gremios</b>	16,7	12	<b>Medios</b>	18,0	9
<b>Gobierno Nacional</b>	9,7	7	<b>Administración Distrital</b>	18,0	9
<b>Academia</b>	2,8	2	<b>Gremios</b>	2,0	1
<b>Congreso</b>	2,8	2	<b>Gobierno Nacional</b>	2,0	1
<b>Exalcalde</b>	2,8	2	<b>Academia</b>	2,0	1
<b>Veeduría Distrital</b>	2,8	2	<b>Consejo de Planeación</b>	2	1
<b>Abogado</b>	1,4	1			
<b>Asociación Ciudadanos</b>	1,4	1			
	100	72		100	50
<b>Total narrativas =122</b>	59,0			41,0	

Fuente: elaboración propia con base en (Shanahan et al., 2013, p. 463)

La producción de narrativas por parte de las coaliciones estuvo concentrada en el año 2013, fecha en la cual la administración distrital presentó a consideración del Concejo de la ciudad la modificación de las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial. En ese año las coaliciones produjeron más del 80% por ciento de las narrativas.

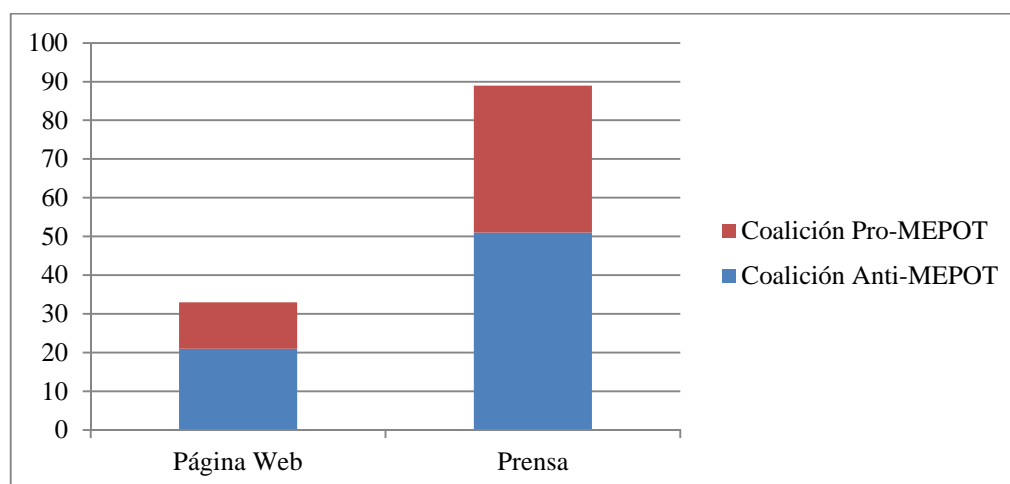
Esto da cuenta de la concentración de las narrativas justo en proceso de la toma decisiones por parte del Concejo de la ciudad y la administración distrital. Lo anterior, en comparación a la mínima producción de narrativas en el proceso de formulación del proyecto de modificación en 2012 y en el momento de la suspensión del decreto adoptado por el Alcalde por parte del Consejo de Estado en 2014 y la posterior expedición de algunos decretos expedidos por la Administración Distrital relacionada con la adopción de normas urbanísticas específicas contenidas en la fallida modificación.





*Figura 11.* Frecuencia de narrativas de las políticas de coaliciones promotoras en el tiempo  
Fuente: elaboración propia con base en (Shanahan et al., 2013, p. 464)

Las coaliciones prefirieron como medio de comunicación la prensa escrita sobre las publicaciones en páginas web para la producción de sus narrativas de las políticas, dado que de 89 de las 122 narrativas generadas fueron presentadas en periódicos de circulación nacional; mientras que el restante utilizaron portales web propios o de medios de comunicación radiales o televisivos.



*Figura 12.* Tipo de documento de narrativas de las políticas por coalición promotora  
Fuente: elaboración propia con base en (Shanahan et al., 2013, p. 465)

### **9.2.2 Elementos narrativos**

Cada una de las coaliciones presenta diferencias en la utilización de los elementos narrativos. Es decir que producen diferentes tipos de historias: de mecanismos causales, de propuestas de solución a la problemática que enfrenta la política, de uso de la evidencia científica y de personajes.

En cuanto al tipo de historias, la coalición Anti Mepot utilizó en un 75% narrativas orientadas a la disminución de las bondades de la modificación del POT mientras que la coalición Pro Mepot privilegió el uso de historias de victoria y de control en sus narrativas con un 52% y un 32% respectivamente.

En relación con el mecanismo causal presente en la modificación del POT, la coalición Anti Mepot consideró que la política tiene resultados mecánicos e intencionales en un 45% respectivamente, esto en razón a la baja identificación y gestión de los costos asociados al cambio político promovido por parte de la coalición Pro Mepot.

Por su parte, la coalición Pro Mepot presentó esta modificación con base en resultados intencionales controlados en un 81% de las narrativas producidas, y en 13% como con resultados del tipo mecánico.

En relación con la presentación de la política como solución a los problemas de segregación socioespacial, la coalición Anti Mepot encuentra en un 31% de las narrativas que la propuesta de modificación de la política constituye una solución. Mientras que en el 64% de las narrativas de la coalición Pro Mepot presenta esta modificación como solución a la problemática planteada.

Adicionalmente, es relevante indicar que en las narrativas generadas por las dos coaliciones no resulta significativo el uso de la evidencia científica para apoyar una u otra posición. En este sentido, la coalición Anti Mepot utilizó argumentos científicos en el 22% de las narrativas mientras que la coalición Pro Mepot la utilizó en el 34% de las mismas.

Por último, cabe destacar el alto uso de la asignación de personajes o personificación entre una y otra coalición, en las narrativas de las políticas producidas. Es así como, en un 100% de las narrativas la coalición Anti Mepot presentó como villanos a los promotores de la modificación del POT, simultáneamente mostró en un 86% a los gremios y a la ciudadanía como víctima del cambio político propuesto por la coalición contraria, y en 66% como héroes al oponerse a los daños que podría ocasionar la modificación.

Por su parte, la coalición Pro Mepot se presenta en un 88% como héroes al promover el cambio político, en un 56% como víctimas y a la coalición Anti POT en un 66% como villanos al bloquear la modificación propuesta.

Tabla 11. *Diferencias entre elementos narrativos de políticas entre coaliciones promotoras*

<b>Coalición Anti-MEPOT</b>	<b>%</b>	<b>(n)</b>	<b>Coalición Pro-MEPOT</b>	<b>%</b>	<b>(n)</b>
<i>Tipo de historia</i>					
<b>Disminución</b>	76	55	Disminución	16	8
<b>Victoria</b>	18	13	Victoria	52	26
<b>Control</b>	6	4	Control	32	16
<b>Total</b>	100	72	Total	100	50
<i>Mecanismo causal</i>					
<b>Mecánico</b>	45	31	Mecánico	13	6
<b>Intencional</b>	45	31	Intencional	81	38
<b>Inadvertido</b>	9	6	Inadvertido	6	3
<b>Accidental</b>	1	1	Accidental	0	0
<b>Total</b>	100	69	Total	100	47
<i>Solución</i>					
<b>Si</b>	31	22	Si	64	32
<b>No</b>	69	50	No	36	18
<b>Total</b>	100	72	Total	100	50
<i>Evidencia Ciencia</i>					
<b>Si</b>	22	16	Si	34	17
<b>No</b>	78	56	No	66	33
<b>Total</b>	100	72	Total	100	50
<i>Personajes: Uso de personajes por narrativas (número total de narrativas)</i>					
<b>Víctimas</b>	86	62	Víctimas	56	28
<b>Villanos</b>	100	72	Villanos	66	33
<b>Héroes</b>	65	47	Héroes	88	44
<b>Total</b>		72	Total		50

Fuente: elaboración propia con base en (Shanahan et al., 2013, p. 465)

### **9.2.3 Estrategias narrativas**

Cada una de las coaliciones se diferenci6 respecto al uso de estrategias narrativas relacionadas con el cambio de 6ngel a diablo o de diablo a 6ngel y la distribuci6n, expansi6n o contenci6n de los costos de la modificaci6n del POT.

El 86% de las narrativas producidas por la coalici6n Anti Mepot demonizaron a la coalici6n opositora, mientras que la coalici6n Pro Mepot reverti6 esta estrategia en el 78% de sus narrativas. Por otro lado, la coalici6n Pro Mepot demoniz6 a sus contradictores en un 70% a lo que la coalici6n opositora respondi6 en un 64% de sus narrativas.

En contraste con lo anterior, resulta bajo el uso simult6neo de la estrategia de distribuci6n de costos y beneficios, en tanto que la coalici6n Anti Mepot expandi6 los beneficios y contuvo los costos en el 38% de las narrativas mientras que la coalici6n Anti Mepot expandi6 los costos de la modificaci6n y contuvo sus beneficios en un 10% de sus narrativas.

No obstante, la coalici6n Anti Mepot utiliz6 la expansi6n de costos en el 64% de las narrativas mientras la coalici6n Pro Mepot us6 la expansi6n de beneficios en el 72% de sus narrativas.

Por 6ltimo, la contenci6n de costos fue utilizada en el 48% y 38% de las narrativas y la contenci6n de beneficios en un 17% y 2% por la coalici6n Anti Mepot y Pro Mepot respectivamente.

Tabla 12. *Diferencias entre estrategias narrativas de las políticas entre coaliciones promotoras*

<b>Coalición Anti-MEPOT</b>	<b>%</b>	<b>(n)</b>	<b>Coalición Pro-MEPOT</b>	<b>%</b>	<b>(n)</b>
<i><b>Cambio Ángel/Diablo -Diablo/Ángel</b></i>					
<b>Cambio Ángel/Diablo</b>	86	62	Cambio Ángel/Diablo	70	35
<b>Cambio Diablo/Ángel</b>	64	46	Cambio Diablo/Ángel	78	39
<b>Total</b>		72	<b>Total</b>		50
<i><b>Distribución de costos/beneficios</b></i>					
<b>Expansión beneficios contención costos</b>	3	2	Expansión beneficios contención costos	38	19
<b>Expansión costos contención beneficios</b>	10	7	Expansión costos contención beneficios	0	0
<b>No usado</b>	88	63	No usado	62	31
<b>Total</b>		72	<b>Total</b>		50
<i><b>Expansión de costos/beneficios</b></i>					
<b>Expansión beneficios</b>	7	5	Expansión beneficios	72	36
<b>Expansión costos</b>	64	46	Expansión costos	12	6
<b>No indica</b>	29	21	No indica	16	8
<b>Total</b>		72	<b>Total</b>		50
<i><b>Contención de costos/beneficios</b></i>					
<b>Contención beneficios</b>	17	12	Contención beneficios	2	1
<b>Contención costos</b>	38	27	Contención costos	48	24
<b>No indica</b>	46	33	No indica	50	25
<b>Total</b>		72	<b>Total</b>		50

Fuente: elaboración propia con base en (Shanahan et al., 2013, p. 469)

#### 9.2.4 Creencias de las políticas

Las diferencias en el sistema de creencias entre las coaliciones visto a través de las narrativas producidas resultan disientes, sobre todo en lo que respecta a los parámetros relacionados con la ubicación de viviendas sociales en sectores centrales o periféricos de la ciudad.

Esta diferencia se presenta mayoritariamente en el sistema de creencias nucleares de políticas, es decir en un 86% de las narrativas de la coalición Anti Mepot y en un 45% de las narrativas de la coalición Pro Mepot, mientras que solo el 22% y el 21% de las narrativas de la coalición Anti Mepot y Pro Mepot respectivamente tratan respecto a creencias nucleares.

Tabla 13. *Diferencia entre creencias de políticas entre coaliciones promotoras*

<b>Coalición Anti-MEPOT</b>	<b>%</b>	<b>(n)</b>	<b>Coalición Pro-MEPOT</b>	<b>%</b>	<b>(n)</b>
<i>Creencias de políticas</i>					
<b>Vulnerables-Acomodados</b>	10	7	Vulnerables-Acomodados	20	10
<b>Estado-Mercado</b>	44	32	Estado-Mercado	42	21
<b>Centro-Periferia</b>	10	7	Centro-Periferia	28	14
<b>Total</b>		72	<b>Total</b>		50
<i>Tipo de creencias de políticas</i>					
<b>Nucleares</b>	22	16	Nucleares	21	16
<b>Nucleares de políticas</b>	86	62	Nucleares de políticas	45	62
<b>Secundarias</b>	76	55	Secundarias	30	55
<b>Total</b>		72	<b>Total</b>		50

Fuente: elaboración propia con base en (Shanahan et al., 2013, p. 469)

### 9.2.5 Mecanismo de persuasión de las políticas

Las coaliciones presentan pocas diferencias en la forma de comunicación de las narrativas empleada con el fin de persuadir cambios políticos en los decisores de políticas y opinión pública, mediante la variación de la audiencia, el mensaje, el modo y el emisor de la comunicación

Así las cosas, existe consenso entre las coaliciones en dirigirse a audiencias generales y no especializada, utilizar mensajes genéricos y no técnicos y dirigirse en un modo más práctico y menos teórico.

Sin embargo, existen diferencias en cuanto al grado de reconocimiento público del emisor, puesto que las narrativas de la coalición Anti Mepot fueron generadas en un 61% por personajes poco conocidos mientras que las narrativas de la coalición Pro Mepot fueron producidas en un 50% por personas con un alto reconocimiento público.

Tabla 14. *Diferencia entre mecanismos de persuasión de políticas entre coaliciones promotoras*

<b>Coalición Anti-MEPOT</b>	<b>%</b>	<b>(n)</b>	<b>Coalición Pro-MEPOT</b>	<b>%</b>	<b>(n)</b>
<i><b>Audiencia</b></i>					
<b>General</b>	96	69	General	94	47
<b>Especializada</b>	0	0	Especializada	0	0
<b>No definida</b>	4	3	No definida	6	3
<b>Total</b>		72	<b>Total</b>		50
<i><b>Mensajes</b></i>					
<b>Genérico</b>	90	65	Genérico	82	41
<b>Técnico</b>	6	4	Técnico	12	6
<b>No definida</b>	4	3	No definida	6	3
<b>Total</b>		72	<b>Total</b>		50
<i><b>Modo</b></i>					
<b>Práctico</b>	68	49	Genérico	64	32
<b>Teórico</b>	29	21	Técnico	36	18
<b>No definida</b>	3	2	No definida	0	0
<b>Total</b>		72	<b>Total</b>		50
<i><b>Emisor</b></i>					
<b>Conocido</b>	33	24	Conocido	54	27
<b>Poco conocido</b>	61	44	Poco conocido	40	20
<b>No definida</b>	6	4	No definida	6	3
<b>Total</b>		72	<b>Total</b>		50

Fuente: elaboración propia

### 9.2.6 Variación de narrativas y modificación de la política

La producción de narrativas por parte de la coalición Anti Mepot se intensificó previamente a la decisión de la modificación del POT en el Concejo de la ciudad, llegando al 42% del total.

Así mismo, luego de la votación negativa en esa corporación, la posterior expedición de la modificación por iniciativa del Alcalde y previamente a la suspensión de esta norma por parte del Consejo de Estado se produjeron el 38% y 58% de las narrativas, en las cuales la coalición Anti Mepot y Pro Mepot se calificaban como villanos en un 38% y 58% respectivamente.

La calificación de la coalición Pro Mepot como villanos por parte de la coalición opositora fue un elemento fundamental de las narrativas de esa coalición previamente a la toma de decisiones de políticas, tanto en la votación de la modificación del POT en el Concejo de la ciudad como en la suspensión del decreto expedido por el Alcalde por parte del Concejo de Estado, ya que la variación de este elemento fue encontrado en la totalidad de las mismas.

Así mismo, resulta importante que luego de la expedición de la modificación por parte del Alcalde de la ciudad la coalición Pro Mepot se calificó como héroes en 23 de las 52 las narrativas producidas; mientras que la coalición Anti Mepot se presentó en 22 de las 70 narrativas que produjo como víctima y la coalición promotora en 14 de las narrativas generadas.

Tabla 15. *Variación de elementos narrativos y definición de políticas entre coaliciones promotoras*

<b>Coalición Anti-MEPOT</b>	<b>%</b>	<b>(n)</b>	<b>Coalición Pro-MEPOT</b>	<b>%</b>	<b>(n)</b>
<i>Villanos</i>					
<b>Previa a votación Concejo</b>	42	30	Previa a votación Concejo	21	7
<b>Previo a expedición Decreto</b>	15	11	Previo a expedición Decreto	15	5
<b>Previo a suspensión Decreto CE</b>	38	27	Previo a suspensión Decreto CE	58	19
<b>Previo a expedición Nuevos Decretos</b>	6	4	Previo a expedición Nuevos Decretos	6	2
<b>Total</b>		72	<b>Total</b>		33
<i>Héroes</i>					
<b>Previa a votación Concejo</b>	43	20	Previa a votación Concejo	30	13
<b>Previo a expedición Decreto</b>	19	9	Previo a expedición Decreto	14	6
<b>Previo a suspensión Decreto CE</b>	30	14	Previo a suspensión Decreto CE	52	23
<b>Previo a expedición Nuevos Decretos</b>	9	4	Previo a expedición Nuevos Decretos	5	2
<b>Total</b>		47	<b>Total</b>		44
<i>Víctimas</i>					
<b>Previa a votación Concejo</b>	44	27	Previa a votación Concejo	21	6
<b>Previo a expedición Decreto</b>	16	10	Previo a expedición Decreto	18	5
<b>Previo a suspensión Decreto CE</b>	35	22	Previo a suspensión Decreto CE	50	14
<b>Previo a expedición Nuevos Decretos</b>	5	3	Previo a expedición Nuevos Decretos	11	3
<b>Total</b>		62	<b>Total</b>		28

Fuente: elaboración propia



Adicionalmente, las variaciones respecto a las creencias secundarias y nucleares de políticas, evidenciado en las narrativas de política resulta congruente con las creencias de la toma de decisiones; ya que tanto la votación en el Concejo en contra de la modificación como la suspensión del decreto expedido por el Alcalde por parte del Consejo de Estado fue antecedido de narrativas de la coalición Anti Mepot que removió el mantenimiento de las condiciones de segregación socioespacial de la vivienda social en la ciudad.

Es así como previa a la decisión del Concejo de la ciudad frente a la modificación del POT se produjeron 26 narrativas para evitar la implementación de políticas para disminuir la segregación socioespacial frente a 14 que promovían estas iniciativas como aspecto fundamental de la modificación del POT.

Así mismo, la suspensión del decreto por el cual se expidió la modificación del POT por parte del Concejo de Estado fue antecedido por narrativas que cuestionaban la legalidad de este acto por parte del Alcalde, hecho que a la final fue ratificado por el poder judicial.

Tabla 16. *Variación de creencias y definición de políticas entre coaliciones promotoras*

Narrativas de Coalición	Profundas (n)		Nucleares (n)		Secundarias (n)	
	Anti	Pro	Anti	Pro	Anti	Pro
<i>Concejo</i>						
Previa a votación Concejo	3	6	26	14	26	10
Votación Concejo			9	6		
<i>Alcaldía</i>						
Previa expedición Decreto	1	1	9	5	8	6
Expedición Decreto				X		x
<i>Consejo Estado</i>						
Previa a suspensión CE	10	13	23	23	18	12
Decisión Consejo Estado					x	
<i>Alcaldía</i>						
Previa expedición N. decretos	2	1	4	3	3	2
Expedición Nuevos Decretos				X		x

Fuente: elaboración propia

### 9.2.7 Recursos, experiencia y contexto institucional de las coaliciones para generar narrativas

Los recursos de la coalición Anti Mepot para construir narrativas fueron mayores que los de sus oponentes en relación con el mayor despliegue de sus historias por parte de los medios de comunicación, tanto de la prensa escrita como de las publicaciones web, donde se evidencia el apoyo financiero de los gremios de la construcción y el sector inmobiliario y el apoyo político tanto del gobierno nacional como el de los concejales de la ciudad a sus postulados frente a la modificación del POT.

El mayor despliegue de los medios de comunicación resulta congruente con la mayor experiencia de los miembros de la coalición Anti Mepot en la generación de narrativas en el subsistema.

Tabla 17. *Recursos y experiencia coaliciones promotoras*

	Recursos				Experiencia	
	Pág. Web		Prensa		Años Subsistema	
Narrativas de Coalición	%	(n)	%	(n)	<10 años	>10 años
<i>Anti-Mepot</i>	64	21	57	51	39	37
Abogado			2	1		1
Academia			4	2		2
Asociación Ciudadanos			2	1	1	
Concejales	86	18	10	5	23	
Congreso			4	2	6	
Excalcalde			4	2		2
Gobierno Nacional	5	1	12	6	7	
Gremios	10	2	20	10		12
Medios			39	20		20
Veeduría Distrital			4	2	2	
<i>Pro-Mepot</i>	36	12	43	38	31	19
Academia			3	1		1
Administración Distrital			24	9		9
Alcalde	17	2	42	16	18	
Concejales	83	10			10	
Consejo Planeación			3	1	1	
Gobierno Nacional			3	1	1	
Gremios			3	1	1	
Medios			24	9		9
<i>Total general</i>	33		89		70	56

Fuente: elaboración propia

### **9.2.7.1**     *Concejo de la ciudad*

Conforme al contexto institucional la modificación de estas políticas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad es potestad del Concejo de la ciudad. Primero, dentro de una comisión conformada por la tercera parte de los concejales (15 en total) denominada Comisión Permanente del Plan Desarrollo y del Plan de Ordenamiento Territorial, mediante la designación de tres ponentes que proponen al pleno de la comisión la negación o aprobación de la política. Si la comisión aprueba la política, esta es discutida por la totalidad de los miembros de la mencionada corporación.

El concejo elegido democráticamente para el periodo 2012-2015 se encuentra conformado por los siguientes miembros elegidos con el número de votos que aparecen referenciados:

#### *- Progresistas (Partido de la coalición de Gobierno)*

Carlos Vicente de Roux – 28.733  
Borys de Jesús Montesdeoca – 8.682  
Yezid Rafael García – 7.361  
Diana Alejandra Rodríguez – 5.481  
Angélica Lozano Correa – 7.975  
Diego García Bejarano – 6.813  
William Moreno Romero – 5.950  
Carlos Saens Vargas – 11.269

#### *- Partido de La U (Partido de oposición)*

Martha Ordóñez Vera – 9.822  
Felipe Mancera Estupiñan – 12.080  
Orlando Parada Díaz – 10.448  
Javier Manuel Palacio – 10.065  
Andrés Camacho Casado – 12.722  
Nelly Patricia Mosquera – 10.413  
Clara Lucía Sandoval – 9.763  
Severo Antonio Correa – 13.576

#### *- Cambio Radical (Partido de oposición)*

Roberto Hinestrosa Rey – 8.761  
Dario Fernando Cepeda Peña- 15.276  
Fernando López Gutiérrez - 9.052  
Julio Cesar Acosta – 9.380  
José Artur Bernal – 10.881

César García Vargas – 13.411  
Jorge Lozada Valderrama – 8.823  
Carlos Orlando Ferreira - 9.324

- *Partido Liberal (Partido de oposición)*

Horacio José Serpa – 19.997  
María Victoria Vargas – 13.756  
Jorge Ernesto Salamanca – 11.481  
Germán García Zacipa – 10.320  
Miguel Uribe Turbay – 12.630  
Jorge Durán Silva – 14.171

- *Partido Verde (Partido de la coalición de Gobierno)*

Antonio Sanguino Páez – 13.337  
Hosman Martínez< Moreno – 9.708  
Edward Arias Rubio – 13.923  
María Clara Name 5.935  
José Juan Rodríguez Rico – 7.785  
Polo Democrático Alternativo  
Celio Nieves Herrera – 10.440  
Álvaro José Argote – 8.372  
Venus Alveiro Silva 8.269  
Orlando Santiesteban Millán – 7.098

- *Partido Conservador (Partido de oposición)*

Soledad Tamayo Tamayo – 16.186  
Omar Mejía Báez – 6.602  
Roger Carrillo Campo – 5.862  
MIRA (no preferente)  
Olga Victoria Rubio  
Jairo Cardozo

- *PIN (Partido de oposición)*

Marco Fidel Ramírez – 6.166

La Comisión del Plan para 2013 estuvo conformada por los siguientes concejales:

1. Hosman Martínez. Partido Verde.
2. Felipe Mancera. Cambio Radical.
3. Álvaro Argote. Partido Polo Democrático.
4. Diego García. Movimiento Progresista.

5. William Moreno. Movimiento Progresista.
6. Diana Alejandra Rodríguez. Movimiento Progresista.
7. Javier Palacios. Partido de la U.
8. Miguel Uribe. Partido Liberal.
9. Juan Carlos Flórez. Alianza Social Indígena.
10. Darío Fernando Cepeda. Cambio Radical.
11. Orlando Parada. Partido de la U.
12. Marco Fidel Ramírez. Partido Integración Nacional.
13. María Victoria Vargas. Partido Liberal.
14. Cesar García. Cambio Radical.
15. Soledad Tamayo. Partido Conservador.

Los 15 concejales de la comisión del Plan fueron los encargados del estudio, debate y votación de la modificación del POT propuesta por la administración distrital. La votación final fue de 6 votos a favor y 9 en contra de la modificación.

El presidente de la comisión para 2013 Javier Palacios del Partido de la U. El concejal Javier Palacio Mejía es un abogado bogotano de 36 años egresado de la Universidad Sergio Arboleda, que cuenta con estudios de especialización en Gobierno y Gestión Pública Territorial de la Universidad Javeriana y Maestría en Derecho Administrativo de La Universidad Sergio Arboleda.

Javier Palacio inició su carrera política como Edil de la localidad de Barrios –Unidos y actualmente funge por segundo periodo consecutivo como Concejal de Bogotá por el Partido de Unidad Nacional – U. Javier Palacio se caracteriza políticamente por su gran sentido de justicia social, por el permanente acompañamiento de los procesos relacionados con emprendimiento, productividad y el desarrollo sostenible para la capital.

Al analizar las fuentes de financiación de cada uno de las campañas al Concejo en 2011 de los concejales de la comisión del plan, no se evidenció ingreso de recursos por parte de los miembros de ninguna coalición, siendo incluso el número de dólares invertidos por voto mayor en los concejales que votaron a favor de la modificación del POT con 3,4 dólares por voto

frente a 3,0 dólares por voto de los concejales que estuvieron en contra de la modificación del POT.

Tabla 18. Contexto institucional. Votación Concejales Mepot Comisión del Plan e Ingresos Campaña

Votación Concejales MEPOT - Comisión Plan		Votos elección 2011		Ingresos campaña		
Partido	Concejal	% total	(n)	% total coalición	Ingresos totales (Dólares)	Dólares por voto
<i>Pro-Mepot</i>		27	59.862	29	205.000	3,4
<b>Verde</b>	Hosman Martínez	5	12.189	9	65.560	5,4
<b>Progresista</b>	Diego García	3	5.945	4	31.080	5,2
<b>Polo</b>	Álvaro Argote	5	11.032	5	35.360	3,2
<b>U</b>	Felipe Mancera	7	15.092	7	46.720	3,1
<b>Progresista</b>	William Moreno	4	8.411	2	16.200	1,9
<b>Progresista</b>	Diana Alejandra Rodríguez	3	7.193	1	10.080	1,4
<i>Anti-Mepot</i>		73	162.469	71	491.720	3,0
<b>U</b>	Orlando Parada	6	13.582	12	84.160	6,2
<b>Liberal</b>	Miguel Uribe	7	16.663	12	84.360	5,1
<b>Cambio Radical</b>	Cesar García	8	17.770	12	84.480	4,8
<b>U</b>	Javier Palacios	6	13.622	9	60.000	4,4
<b>Cambio Radical</b>	Darío Fernando Cepeda	9	19.264	9	64.000	3,3
<b>Integración Nacional</b>	Marco Fidel Ramírez	4	7.972	3	18.080	2,3
<b>Conservador</b>	Soledad Tamayo	9	20.941	6	40.480	1,9
<b>Liberal</b>	María Victoria Vargas	8	18.263	5	34.960	1,9
<b>A. Social Indígena</b>	Juan Carlos Flórez	15	34.392	3	21.200	0,6
<i>Total general</i>			222.331		696.720	3

Fuente: elaboración propia con base en Concejo Cómo Vamos y Consejo Nacional Electoral

La mayoría de ingresos de las campañas de los concejales de la comisión del Plan tanto los que estuvieron a favor o en contra de la modificación del POT provinieron de recursos personales o familiares en promedio en cerca de 2/3 partes, mientras que el resto provino de donaciones de particulares al candidato y de privados al partido luego trasladados a la campaña.

Tabla 19. *Contexto institucional. Votación Concejales MePOT Comisión del Plan y Distribución de Ingresos Campaña*

Votación Concejales MEPOT - Comisión Plan	Distribución ingresos campaña									
	Propios Familiares		Donación Particulares		Créditos Bancos		Donación privados a Partido		Ingresos propios de Partido	
	% total	(n)	% total	(n)	% total	(n)	% total	(n)	% total	(n)
<i>Pro-Mepot</i>	66	134.800	30	61.640	0	0	4	8.000	0	560
Felipe Mancera	49	23.000	51	23.720						
Hosman Martínez	59	38.360	29	19.200			12	8.000		
Diego García	64	20.000	34	10.520					2	560
William Moreno	49	8.000	51	8.200						
Álvaro Argote	100	35.360								
Diana A. Rodríguez	100	10.080								
<i>Anti-Mepot</i>	67	331.040	26	127.520	0	2.000	6	31.160	0	0
Miguel Uribe	15	12.840	61	51.520			24	20.000		
Orlando Parada	64	53.840	36	30.320						
María Victoria Vargas	45	15.880	49	17.080			6	2.000		
Juan Carlos Flórez	33	7.040	67	14.160						
Darío Fernando Cepeda	81	52.000	19	12.000						
Cesar García	97	82.040	3	2.440						
Javier Palacios	100	60.000								
Marco Fidel Ramírez	91	16.480					9	1.600		
Soledad Tamayo	76	30.920			5	2.000	19	7.560		
<b>Total general</b>		<b>465.840</b>		<b>189.160</b>		<b>2.000</b>		<b>39.160</b>		<b>560</b>

Fuente: elaboración propia con base en Concejo Cómo Vamos y Consejo Nacional Electoral

### 9.3 Pruebas de inferencia causal de las narrativas en la estabilidad de las políticas

Las pruebas que se proponen para cada una de las hipótesis planteadas son a saber:

- Experiencia de la coalición: Paja en el viento. Ni condición suficiente (hipótesis no confirmada) ni necesaria (hipótesis debilitada)
- Recursos coalición: Prueba de aro: Condición no suficiente (hipótesis no confirmada) pero si necesaria (hipótesis algo fortalecida)

- Diseño institucional: Prueba de pistola humeante. Condición suficiente (hipótesis confirmada) pero no necesaria (hipótesis rivales debilitadas)
- Narrativas: Prueba doblemente decisiva. Condición suficiente (hipótesis confirmada) y necesaria (elimina hipótesis rivales)

Tabla 20. *Pruebas inferencia causal*

Suficiente para afirmar inferencia causal		
Necesario para afirmar inferencia causal	No	Sí
	No 1. Paja en el viento <i>H2. Narrativas que debilitan argumentos científicos</i> <i>H3. Experiencia de coaliciones</i>	3. Pistola humeante <i>H5. Contexto institucional</i>
	a. Pase: Afirma relevancia de hipótesis, pero no la confirma. b. A falta: Hipótesis no se elimina, pero se debilita ligeramente. c. Implicaciones para las hipótesis rivales: Pasando: Ligeramente las debilita. A falta: De poco las fortalece.	a. Pase: Confirma hipótesis. b. A falta: Hipótesis no se elimina, pero es algo debilitada c. Implicaciones para las hipótesis rivales: Pasando: Sustancialmente las debilita. A falta: De algo las fortalece.
	Sí 2. Aro <i>H4. Recursos de coaliciones</i>	4. Doblemente decisiva <i>H1. Narrativas que personifican actores</i>
	a. Pase: Afirma relevancia de hipótesis, pero no la confirma. b. A falta: Elimina hipótesis. c. Implicaciones para las hipótesis rivales: Pasando: Un poco las debilita. A falta: De algo las fortalece.	a. Pase: Confirma hipótesis y elimina otros. b. A falta: Elimina hipótesis. c. Implicaciones para las hipótesis rivales: Pasando: Las elimina. A falta: Sustancialmente fortalece.

### 9.3.1 Las pruebas de paja en el viento

La utilización de argumentos científicos en las narrativas de cada una de las coaliciones fue baja. En razón a esto se puede afirmar que esta variable no fue condición suficiente ni necesaria para la modificación de la política de vivienda social y ordenamiento territorial.



Tabla 21. *Prueba de paja en el viento*

---

***H2. Ciencia/Persuasión: Prueba de paja en el viento***

---

***- Prueba***

**Coaliciones utilizan narrativas con menos contenidos técnicos**

***- Inferencia***

**Debate en torno a creencias y a políticas del subsistema utilizo persuasión y no argumentos técnicos.**

***- Resumen***

**Argumentos técnicos fueron utilizados en menor medida por las coaliciones a favor y en contra de la Mepot**

---

Fuente: elaboración propia con base en (Collier, 2011, p. 825)

### **9.3.2 Las pruebas de aro**

Con base en los resultados obtenidos se puede afirmar que la hipótesis relacionada con la experiencia de las coaliciones en la producción de narrativas bajo la prueba de aro fue condición necesaria pero no suficiente para la estabilidad de las políticas de vivienda social y ordenamiento territorial, pues actores con mayor experiencia en el subsistema generaron las narrativas con mayor cubrimiento de los medios de comunicación y replicadas por la mayoría de concejales encargados de la toma de decisiones respecto a la modificación del POT.

Tabla 22. *Prueba de aro*

<b>H3. Experiencia de coaliciones: Prueba paja en el viento</b>
<b>- Prueba</b>
Actores con mayor experiencia en el subsistema construyen narrativas más influyentes
<b>- Inferencia</b>
Las dos coaliciones contaron con actores con o sin experiencia en el subsistema que construyeron narrativas influyentes para cada posición.
<b>- Resumen</b>
Narrativas de actores con o sin experiencia en el subsistema influenciaron el sistema de creencias y la estabilidad de la política.

Fuente: elaboración propia con base en (Collier, 2011, p. 825)

Tabla 23. *Prueba de aro*

<b>H4. Recursos: Prueba aro</b>
<b>- Prueba</b>
Los actores con más recursos tienen mayor poder para influir en el cubrimiento de los medios masivos de comunicación.
<b>-Inferencia</b>
Modificación de la política ha suscitado pronunciamiento de actores del subsistema. Los medios masivos han cubierto en mayor medida la posición en contra de la modificación. Esto pudo haber sido condición necesaria pero no suficiente para la modificación de la política en razón a que se evidenciaron más sus costos que sus beneficios.
<b>- Resumen</b>
Los recursos para construir narrativas permitieron a la coalición anti mepot influir en la opinión pública favoreciendo la estabilidad de las creencias en torno a la segregación socioespacial.

Fuente: elaboración propia con base en (Collier, 2011, p. 825)

### 9.3.3 Las pruebas de la pistola humeante

La posición de la mayoría de los concejales de la comisión del Plan frente a la modificación del POT coincidió con los intereses de la coalición Anti POT. Por esta razón se analizó la posible influencia de los miembros de esta coalición mediante el aporte de recursos en sus campañas electorales. Al analizar los datos no se encontraron aportes directos de grupos opositores a la modificación del POT.

Tabla 24. *Prueba de pistola humeante*

<b><i>H5. Contexto institucional: Prueba pistola humeante</i></b>
<b><i>- Prueba</i></b> Argumentos de los Concejales de la Comisión del Plan a favor de la estabilidad de la política fueron documentados por la prensa y generaron álgidos debates.
<b><i>- Inferencia</i></b> Concejales de la Comisión del Plan que votaron a favor de la negación del proyecto de modificación del POT recibieron más atención de los medios de comunicación haciendo más visible sus posiciones.
<b><i>- Resumen</i></b> Contexto conflictivo y mediático fue aprovechado por los Concejales contrarios a la modificación para persuadir opinión pública y persuadir la decisión de sus colegas.

Fuente: elaboración propia con base en (Collier, 2011, p. 825)

### 9.3.4 Pruebas doblemente decisivas

La personificación como villanos por parte de la coalición con mayor experiencia y recursos para producir narrativas en el subsistema influyó en la toma de decisiones de los concejales de la comisión del POT; ya que los elementos, las estrategias, las creencias y los mecanismos de persuasión evidenciados en las narrativas generadas por las coaliciones fueron asumidos por los concejales en el debate para la aprobación o negación de la modificación del Plan de

Ordenamiento Territorial. Es así como se evidencia que las narrativas fueron condición suficiente y necesaria para la estabilidad de la política pública de vivienda social.

Tabla 25. *Prueba doblemente decisivas*

<p><b><i>H1. Narrativas: Prueba doblemente decisiva</i></b></p> <p><b><i>- Prueba</i></b>  <b>Miembros de la coalición anti mepot personificaron a su oponente como villanos y a los ciudadanos como sus víctimas. Coalición pro mepot se personificó como héroes</b></p> <p><b><i>- Inferencia</i></b>  <b>Debate frente a Mepot de concejales de la comisión del Plan se centró en costos de la modificación de la política para los ciudadanos y no en sus beneficios.</b></p> <p><b><i>- Resumen</i></b>  <b>Concejales votaron a favor de la negación del proyecto conforme posición de narrativas que lograron influir la opinión pública.</b></p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: elaboración propia con base en (Collier, 2011, p. 825)

### 9.3.5 Marco de secuencia causal. Prueba de resultados auxiliares

Adicional a lo anterior, como resultado final no se encontró influencia directa de los gremios de la coalición Anti Mepot en la decisión del Concejo de negar la modificación del POT. Así mismo, se encontró la utilización que las coaliciones en disputa que utilizaron discursos más asociados a la persuasión que a la ciencia.

Tabla 26. *Prueba de pistola*

---

***H5. Contexto institucional: Prueba pistola humeante***

***- Prueba***

**Concejales de la Comisión del Plan financiaron sus campañas en parte con apoyo de aportes privados.**

***- Inferencia***

**Concejales de la Comisión del Plan que votaron a favor de la negación del proyecto de modificación del POT recibieron un apoyo de privados similar al que recibieron aquellos que votaron a favor de la aprobación.**

***- Resumen***

**Posición de concejales no fue influida por apoyos privados.**

---

Fuente: elaboración propia con base en (Collier, 2011, p. 825)

Tabla 27. *Prueba de aro*

---

***H2. Ciencia/Persuasión: Prueba de aro***

***- Prueba***

**Coaliciones utilizan narrativas con menos contenidos técnicos**

***- Inferencia***

**Debate en torno a creencias y a políticas del subsistema utilizó persuasión y no argumentos técnicos.**

***- Resumen***

**Argumentos técnicos fueron utilizados en menor medida por las coaliciones a favor y en contra de la mepot**

---

Fuente: elaboración propia con base en (Collier, 2011, p. 825)

### 9.3.6 Prueba de incidencia de narrativas en cambio político

Por último, como resultado auxiliar se puede afirmar que las narrativas dominantes en el subsistema de políticas de ordenamiento urbano de la vivienda social trascendieron este nivel meso y proyectaron su influencia en el sistema político.

Esto en razón a que en el debate de la votación del Consejo de Estado donde se decidió la suspensión temporal de la modificación expedida por el Alcalde se utilizaron argumentos del debate suscitado previamente en el Concejo de la ciudad.

Aún más, luego de la revisión de recursos interpuestos por la administración distrital respecto a la competencia de esa corporación para suspender el mencionado decreto, el Consejo de Estado concluyó que no era competente, sin embargo dejó en firme las medidas cautelares con las cuales dejó sin vigencia la modificación decretada.

Tabla 28. Prueba doblemente decisivas

<b><i>H1. Narrativas: Prueba doblemente decisiva</i></b>
<b><i>- Prueba</i></b>
<b>Miembros de la coalición anti mepot personificaron a su oponente como villanos y a los ciudadanos como sus víctimas. Coalición pro mepot se personificó como héroes</b>
<b><i>- Inferencia</i></b>
<b>Debate frente a Mepot de concejales de la comisión del Plan se centró en costos de la modificación de la política para los ciudadanos y no en sus beneficios.</b>
<b><i>- Resumen</i></b>
<b>Concejales votaron a favor de la negación del proyecto conforme posición de narrativas que lograron influir opinión pública.</b>
<b><i>H5. Contexto institucional: Prueba pistola humeante</i></b>
<b><i>- Prueba</i></b>
<b>Magistrados del Concejo de Estado suspendieron MePOT y mantuvieron decisión aún sin tener competencia.</b>
<b><i>- Inferencia</i></b>
<b>Magistrados del Concejo de Estado decidieron con base en narrativas.</b>
<b><i>- Resumen</i></b>
<b>Posición de magistrados fue influida por narrativas.</b>

Fuente: elaboración propia con base en (Collier, 2011, p. 825)

#### **9.4 Inferencia causal de las narrativas en la estabilidad de las políticas**

Luego de desarrollado el modelo de investigación, a continuación se presenta el resultado de la verificación de las hipótesis de investigación con las cuales se buscó responder a la pregunta de investigación, son las siguientes:

- *(H1) Validada:* la construcción de narrativas para persuadir a los decisores de políticas de que la modificación en la política de vivienda social propuesta por coalición de gobierno traería más costos que beneficios influyó en la decisión del Concejo de la ciudad de negar el cambio en esta política pública.
- *(H2) Rechazada:* las evidencias científicas no son elementos con suficiente y necesaria potencia movilizadora para lograr persuadir a los decisores de políticas de la modificación de la política pública de vivienda social.
- *(H3) Validada:* el tiempo que ha permanecido la coalición opositora participando, experimentando, aprendiendo y adaptándose en y al subsistema de políticas, corresponde al grado de persuasión en los decisores de la política de vivienda social en Bogotá.
- *(H4) Validada:* los recursos de la coalición opositora para la construcción y publicación en medios masivos de comunicación de sus narrativas de las políticas modifican el grado de persuasión en los decisores de la política de vivienda social en Bogotá.
- *(H5) Validada:* la utilización de un contexto conflictivo y mediático de la coalición opositora para la construcción y publicación en medios masivos de comunicación de narrativas de las políticas altera el grado de persuasión en los decisores de la política de vivienda social en Bogotá.

#### **9.5 Aportaciones y limitaciones de la investigación**

En el caso de estudio de las modificaciones a las políticas de vivienda social en Bogotá se evidencian diferencias significativas entre los grupos opuestos en relación a cómo ellos

representan la política de vivienda social, perjudicando o ayudando a grupos vulnerables, la economía, los constructores y promotores inmobiliarios y la segregación social.

Así mismo, aunque utilizan en la misma proporción las representaciones de personajes como héroes o villanos, los grupos en contra de la política evidencian más las víctimas que los grupos a favor. Adicionalmente, es recurrente que cada grupo se vea como héroe y represente al otro como villano y que los grupos en contienda se refieran de mala manera respecto al grupo de políticas antagonista dependiendo del desarrollo de la posición que cada una tome en el proceso de las políticas en el tiempo.

Por otro lado, los grupos contrarios a las políticas han sido más exitosos en influenciar decisiones de políticas en ámbitos locales debido a su experiencia y apoyos institucionales a nivel nacional en evitar el cambio de sus preferencias políticas y su capacidad organizacional, sobre todo por haber tenido más recursos tanto humanos como financieros para impulsar su causa.

En este sentido, esta condición en parte explica cómo la coalición en contra de las políticas pudo ampliar el poder y la maleficencia de la coalición a favor del cambio político, haciéndolos ver como demonios y a ellos como ángeles, bajo la etiqueta de héroes y los otros de villanos.

Esto da pie para ver los beneficios potenciales en el uso de los personajes como una vía para explorar formas de pensar innovadoras acerca de las políticas y las estrategias de las políticas y así mismo para indicar que la estrategia de salto a diablo todavía no cuenta con definiciones y parámetros suficientes para ser operacionalizados (Cairney & Heikkila, 2014, p. 200).

Se evidencia que el análisis de contenido examina fundamentalmente a los personajes como elementos de las políticas públicas con muy pocas referencias a la moraleja y la trama de las narrativas de las políticas, en el entendido que las narrativas estudiadas son solo una porción de las historias que han contado los actores involucrados en las políticas.

Así mismo, las organizaciones que producen las narrativas no necesariamente completan una coalición de actores involucrados en los asuntos relacionados con las políticas de vivienda



social, lo que implica que para la generalización de los resultados se requiere posteriormente de la realización de un rastreo de las organizaciones no identificadas en el análisis.

Adicionalmente, es necesario identificar si el uso deliberado de personajes para alcance de sus objetivos de políticas es un acto consciente o inconsciente de la expresión de sus creencias.

Mejoraría la comprensión del intenso y complejo panorama político si futuras investigaciones comparan narrativas de las políticas entre diferentes regiones, niveles de decisión y entre actores de las políticas y medios de comunicación.

Estas recomendaciones proveen una vía de generalización de los resultados fortaleciendo la definición de las narrativas de política, sus métodos de estudio y su vinculación a la representación de la política y los resultados de los procesos de las políticas (Weible et al., 2016, p. 433).

Así mismo, para el futuro se plantean retos en el sentido de (Weible et al., 2016, pp. 434-435)

- Aplicar el formato de código a otros casos para identificar y abordar cualquier debilidad más allá del caso estudiado y comenzar a recopilar y analizar datos comparativamente;
- Desarrollar y promover el concepto de binomio ego-alter en el sentido de cómo varían según su configuración y ayudan a identificar los tipos de tramas y la moral.
- Explorar los patrones de las narrativas de política como múltiples binomios ego-alter con el objetivo de construir teorías de la forma en que operan en la política procesos y afectan los resultados
- Vincular los conceptos de política a las estrategias para participar e influir en el proceso político.

A través de historias convincentes, las narrativas, como expresión fundamental de nuestra identidad y valores individuales y colectivos, reflejan y configuran quiénes somos, nuestras creencias y preferencias; cuando compiten y rivalizan en políticas públicas sobrevienen regularmente debates y conflictos que quedan por fuera de las explicaciones del análisis

incremental y se ubican dentro de los focos de investigación de los estudios del proceso de las políticas (Shanahan et al., 2014, p. 70).

### **9.5.1 Manejo de redes de políticas y Contexto institucional**

En 1991 se promulga una nueva carta constitucional, que busca garantizar la prosperidad, los derechos y la igualdad de los ciudadanos, proclamando un estado social de derecho, con libertades y responsabilidades concretas en la construcción del bienestar general.

Consagra, por un lado la libertad de culto, la descentralización político-administrativa, el reconocimiento de las minorías étnicas, las garantías de libertades económicas y de la propiedad, y por el otro el cumplimiento de compromisos concretos de responsabilidad social de las empresas, la función social y ecológica de la propiedad, el respeto por el espacio público, la protección por parte del Estado de los ciudadanos que resultan excluidos del desarrollo y la participación en las externalidades producto de las acciones urbanísticas del Estado.

A los gobiernos locales les otorga la responsabilidad de garantizar derechos fundamentales como la salud, la educación, el bienestar social, la vivienda, el empleo a los ciudadanos de su jurisdicción, con base en las transferencias de recursos de la nación y del ámbito departamental además los tributos que imponga en su jurisdicción.

La materialización de estas responsabilidades es desigual en virtud de las capacidades desarrolladas por cada uno de los gobiernos locales. La capacidad administrativa de los municipios es limitada, con contadas excepciones en donde los municipios con rentas propias altas han podido ganar autonomía mediante el saneamiento de sus ingresos fiscales locales y la continuidad en el desarrollo de políticas urbanas.

Los ingresos de los gobiernos municipales se distribuyen mediante un Plan de Desarrollo Municipal, aprobado por el concejo municipal y ejecutado por el gobierno local liderado por el alcalde, en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial el cual busca que la organización del territorio municipal complemente las políticas económicas y sociales.

La incorporación, a finales del siglo pasado, del ordenamiento del territorio como función pública dentro de las instituciones políticas, el mercado y la sociedad civil de los municipios colombianos han producido muy pocos resultados en el mejoramiento de la calidad de vida de la población debido a la persistentes desigualdad en el acceso a servicios urbanos, el equilibrio entre la propiedad privada y la función social y ecológica de la propiedad, el reparto de cargas y beneficios y la afectación por riesgos naturales.

Agentes del mercado y de la propia institucionalidad, local y nacional, han hecho de las políticas públicas de ordenamiento territorial mecanismos de promoción de la desigualdad mediante la asignación por los gobiernos locales de derechos de uso y aprovechamiento y la dotación gratuita de servicios urbanos para el desarrollo de rentables negocios inmobiliarios cuyos precios solo pueden ser pagadas por una minoría de la población, en contraste con procesos de urbanización incompletos cuyos precios son asequibles a la población de menores ingresos.

Ante los fallos en las políticas de ordenamiento territorial, el gobierno local de la ciudad de Bogotá se encuentra en el proceso de formulación de la política de ordenamiento que regirá el uso del suelo por los próximos diez años, con base en un ejercicio de participación democrática que ha permitido la incorporación de la sociedad civil, el mercado y el gobierno en torno al cumplimiento de los principios del ordenamiento territorial: la prevalencia del interés general sobre el particular, la función social y ecológica de la propiedad y la distribución equitativa de cargas y beneficios.

El proceso de formulación de esta política ha evidenciado las tensiones en torno a los intereses y posiciones del mercado, la sociedad civil y el gobierno, antes poco evidenciadas, lo que ha generado la necesidad de generación en el gobierno de nuevas capacidades para el manejo y orientación de estas dinámicas a través de nuevos mecanismos de gobernanza, que pueden ayudar en esta plural y compleja situación.

Los mercados inmobiliarios han puesto de presente su inconformidad por la incorporación en sus negocios de cargas urbanísticas en contraprestación a los derechos de edificabilidad otorgados por la administración amenazando con la parálisis de los proyectos inmobiliarios en la ciudad, postura a la que ha hecho eco el gobierno nacional, ya que este hecho afectaría la

generación de empleo y el crecimiento económico. A su vez, la sociedad civil ha propuesto profundizar la participación democrática con el fin de incorporar la opinión de muchos más ciudadanos.

En este sentido, los grupos de poder utilizan los discursos para imponer sus ideas, desviar la atención pública sobre el análisis de los problemas estructurales y bloquear así las posibilidades de cambios políticos significativos, a pesar de que promueven la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, y por el contrario encuentra resistencia en los concejos municipales y en algunas entidades del gobierno nacional.

Lo anterior se explica sobre las estrategias de institucionalización del discurso político de los grupos de poder como mecanismo de resistencia para evitar el cambio político, así:

- Existe un grupo de constructores, propietarios de suelo e inversionistas que buscan capturar las rentas del negocio inmobiliario mediante el control de las normas urbanísticas.
- Su participación ha sido promovida por las leyes nacionales en razón de una mayor participación ciudadana en las decisiones públicas, legitimando su influencia a través del apoyo a regulaciones que favorecen sus intereses particulares y no los intereses generales.
- Estos grupos, varían su intensidad de influencia en función de las rentas que puede capturar: altas ganancias = alta influencia, bajas ganancias = baja influencia
- Cuando estas rentas se ven comprometidas por la modificación de las regulaciones sin su influencia estos grupos buscan bloquear estas acciones mediante influencia en instituciones de la rama legislativa, organismos de control, medios y gobierno nacional.

Conforme a lo anterior se plantea la siguiente hipótesis para futuras investigaciones:

- A medida que las modificaciones en las normas de ordenamiento territorial limitan las rentas del poder económico estos ejercen influencia para bloquear las regulaciones del gobierno que les son desfavorables. El poder económico que no pueden controlar las regulaciones del poder político local busca ejercer influencia en el poder político nacional para bloquear la modificación. Por esta razón, los grupos de poder utilizan los discursos para desviar la atención pública sobre el análisis de los problemas estructurales y bloquear así las posibilidades de cambios políticos significativos.



## **PARTE VI. LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN A FUTURO**

### **CAPÍTULO 10. VIVIENDA SOCIAL ENTRE EL DESARROLLO ECONÓMICO Y HUMANO**

Conforme lo anterior, la investigación se plantea como líneas de investigación a futuro la posibilidad de analizar los debates en torno a las políticas de vivienda social desde: a) un enfoque jurídico de su connotación como derecho fundamental o prestacional y b) de una perspectiva de desarrollo económico o de desarrollo humano.

#### **10.1 Fundamentos jurisprudenciales del derecho a la vivienda (Adaptado de Santana, 2012)**

El derecho a la vivienda digna en Colombia, consagrado en la Constitución Política de 1991<sup>11</sup>, ha sido objeto de una evolución jurisprudencial desde la perspectiva que los derechos fundamentales.

Las decisiones judiciales o administrativas no solo han tenido en cuenta únicamente su estrecha relación con la conservación y supervivencia digna del ser humano, sino también han ponderado su conexidad con otros derechos y bienes relevantes que podrían afectar la subsistencia misma de toda persona y su familia.

El goce de una vivienda digna implica todo un entorno digno y apropiado dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda propio o ajeno que incorpore condiciones suficientes para que quienes habiten allí, puedan realizar de manera digna su proyecto de vida (Sentencia T-958/01, 2001).

En el ordenamiento jurídico colombiano y a través del tiempo, la Constitución Política de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han distinguido teóricamente, por una parte, los derechos civiles y políticos; por otra, los derechos sociales, económicos y culturales y por último, los derechos colectivos y del ambiente.

---

<sup>11</sup> Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

Los derechos fundamentales han tenido el reconocimiento de protección directa por vía de tutela. Los derechos sociales, económicos y culturales han sido considerados de orden meramente prestacional en razón a que para lograr su efectivo cumplimiento requieren de acciones legislativas o administrativas que determinan o no su reconocimiento.

De acuerdo con la Corte Constitucional, la consideración del derecho a la vivienda digna como prestacional restringe la posibilidad de que las personas menos aventajadas puedan exigir del Estado su satisfacción directa e inmediata, debido a que su realización efectiva depende de la disponibilidad de recursos del Estado y de la reglamentación que el órgano legislativo determine para su reclamación (Sentencia T-203, 1999).

En este sentido, la Corte Constitucional establece que el derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter asistencial que requiere de un desarrollo legal, que debe ser prestado directamente por la administración o por entidades asociativas, y que además exige cargas recíprocas tanto para el Estado como para los asociados, en tanto que para acceder a ella se debe antes contar con un porcentaje del valor total de la vivienda y cumplir con unos requisitos para acceder (Sentencia T-791, 2004).

La clasificación del derecho a disfrutar de una vivienda digna como un derecho meramente prestacional, sujeto a las partidas presupuestales y difíciles decisiones financieras limita la protección constitucional de los derechos fundamentales y la satisfacción de las necesidades del individuo y su familia, vulnerando su dignidad humana, y en consecuencia la vida de las personas.

En este punto, la Corte Constitucional la justicia debe en cada caso particular desentrañar si se trata o no de un derecho fundamental bajo las circunstancias de tiempo, modo y lugar para buscar su tutela en una labor de verificación y análisis crítico y razonable para encontrar los parámetros justos en la comparación entre los hechos expuestos y la norma constitucional que debe aplicarse.

Así mismo, para la Corte Constitucional el poder legislativo, como representante del principio democrático, le corresponde la labor de delimitar el alcance histórico de los derechos sociales, arbitrar los recursos y señalar los diseños institucionales para hacer efectiva su

realización, sin que estos actos escapen de la evaluación constitucional de la eficacia jurídica de en cuanto a tomar la medidas necesarias para la materialización progresiva de estos derechos (Sentencia No. T-021, 1995).

Así las cosas, para Arango (2005) por depender de las acciones fácticas del Estado no se le puede restar a los derechos sociales su connotación de derecho fundamental positivado, en razón a que a) todas las personas son titulares del derecho; b) son constitucionales y no simples derechos legales; c) a una situación fáctica que puede ser alcanzada mediante la creación de derechos especiales; d) son derechos humanos cuyo carácter ideal (validez moral) se ha fortalecido mediante su positivización (validez jurídica).

Así las cosas, surge aquí como tema central evidenciar si el derecho a la vivienda, catalogado como derecho social con las características que revisten a los derechos fundamentales, y de acuerdo a la justificación que presenta el autor, es un derecho social fundamental reconocido en Colombia.

La cuestión de la titularidad primordial del derecho a la vivienda digna cuenta con las condiciones necesarias para determinar su fundamentalidad, estando en él incorporados derechos inalienables e inherentes que garantizan las disposiciones más elementales para asegurar la preservación del individuo, y que a su vez pueda gozar de una existencia y desarrollo humano adecuado.

El desconocimiento que surge en torno a estos elementos esenciales no solo se presenta dentro del mismo texto superior, también en la doctrina, en la normativa que regula este derecho y en la jurisprudencia, en razón a que este solo puede concebirse como un derecho fundamental cuando cuyo no reconocimiento le ocasiona un daño inminente sin justificación jurídica a personas que se hallen en situación de debilidad manifiesta, o que son víctimas de fenómenos sociales como el desplazamiento forzado, desastres naturales o poblaciones de especial protección como las indígenas.

Al respecto y entendiendo que este debate supera el alcance de la investigación se concluye que el derecho a la vivienda digna evidentemente lleva implícito consigo la dignidad humana,



el derecho a la vida, a la salud, a la integridad personal, a la igualdad, al mínimo existencial, que requiere un ser humano para desarrollar su proyecto de vida.

Por lo tanto, el derecho a la vivienda debe definirse siempre en criterio de igualdad de condiciones para todas las poblaciones vulnerables, pues no es la situación especial del sujeto lo que realmente determina el alto nivel de vulnerabilidad o afectación, sino el riesgo en el que se encuentren los derechos de esa persona.

## **11.1 El problema de la vivienda social en Bogotá ¿Negocio o derecho?**

### **11.1.1 La política de vivienda y el sector financiero en Colombia (Adaptado de Camelo y Campo, 2016)**

La política pública de vivienda y el sistema financiero en Colombia han estado vinculados estrechamente en la historia del país desde los años setenta a partir de la captación de recursos por parte de compañías de seguros y bancos comerciales y su canalización hacia el sector de la construcción por medio del Banco Central Hipotecario (BCH) y el Instituto de Crédito Territorial (ICT), así como un sistema (Unidad de Poder Adquisitivo Constante - UPAC) para mantener el poder adquisitivo de la moneda y ofrecer a los colombianos la opción de obtener un crédito de largo plazo para comprar vivienda. Esto ocurrió hasta la década de los noventa cuando esta unidad dejó de calcularse con base en la inflación y comenzó a calcularse con base en la tasas de interés bancario.

En los primeros años de la década de los noventa, el auge económico había jalonado el crecimiento del sector de la construcción; sin embargo, el panorama favorable cambió cuando la DTF empezó a crecer más que la inflación por lo que muchos propietarios optaron por devolver sus viviendas, con lo cual se afectó directamente el sector de la construcción, el sistema de créditos de vivienda y el crecimiento económico, e hizo devolver al cálculo original del UPAC.

Tras el colapso de la UPAC en 1999, el Congreso de la República estableció la Unidad de Valor Real (UVR), que al igual que la UPAC, tiene como objetivo realizar una corrección monetaria y ajustar el valor de los créditos de acuerdo con el costo de vida del país. Su

evolución está ligada a la evolución del IPC y es certificada por el Banco de la República, por lo que más que un cambio en el sistema, se retornó a la idea que concibió la UPAC.

En cuanto al entorno crediticio reciente, el Gobierno nacional promovió la política contra cíclica de subsidios a la tasa de interés, consistente en la cobertura de la tasa durante los primeros años del crédito, lo que permitió un crecimiento significativo de los préstamos hipotecarios especialmente en el caso de beneficiarios de VIS. Por su parte, el capital con cuotas vencidas disminuyó en ambos rangos de vivienda.

Un aspecto destacable en la política de vivienda fue el estímulo permanente al sector de la construcción para impulsar el crecimiento, el empleo y la demanda agregada, con el apoyo fundamental del sector financiero en la promoción de mecanismos de financiación de vivienda nueva, así como el estímulo al consumo hipotecario, evidenciando una preocupación cortoplacista que ignoraba los problemas subsecuentes ya mencionados.

El inicio de la década de los noventa se caracterizó por la serie de reformas estructurales dirigidas a liberalizar la economía, de modo que la estructura productiva y sectorial, así como la evolución de la demanda agregada, comenzaron a transformarse significativamente, razón por la cual el sector construcción dejó de concebirse como un instrumento de política contra cíclica, y comenzó a responder a los estímulos de la actividad económica en general, lo que conllevó a finales de la década a una crisis financiera con caídas de 5% en el PIB total y de 27% en el PIB del sector construcción.

En la actualidad, el mercado de la vivienda en las últimas dos décadas ha estado sujeto a la oferta y la demanda real del sector en consonancia con el ciclo económico. Al respecto, en la siguiente figura se muestran 4 índices de variación real de precios: a) el índice de precios de apartamentos nuevos, b) el índice de precios de casas nuevas, c) el índice de precios de vivienda usada (casas y apartamentos) y d) el índice de costos de construcción de vivienda; todos en términos reales.

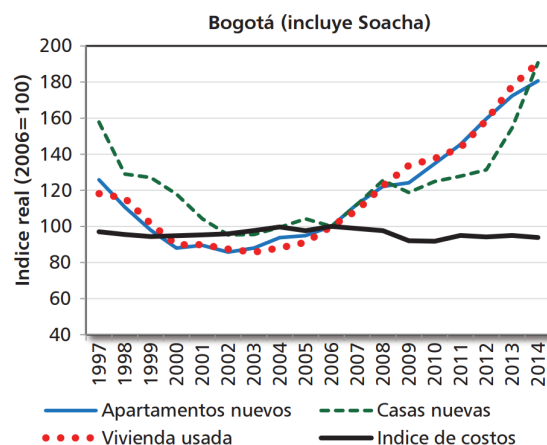


Figura 13. índices de variación real de precios

Fuente: (Camelo & Campo, 2016)

A pesar de que durante la última década los costos de la construcción se han venido reduciendo o, por lo menos, han sido estables en términos reales, los precios de la vivienda han crecido de manera muy acelerada. Este resultado apoya la hipótesis de algunos observadores: el mercado de la vivienda ha experimentado en los últimos años una burbuja de demanda (Piraquive y Hernández, 2014; Salazar et al., 2015 como se citó en Camelo & Campo, 2016, p.114)

Una aproximación a la composición de la vivienda en Bogotá permite vislumbrar algunos hechos recientes en torno al mercado, así como marcar algunos elementos inherentes a la problemática actual. Se presenta información sobre la evolución del área en construcción según destino de uso en Bogotá.

- En primer lugar, la composición del área en construcción no ha tenido cambios importantes en los últimos años en términos de su destino; el área más significativa es la destinada a apartamentos, que representa entre el 59% y el 63% en los últimos años.
- En segundo lugar, se destaca el constante aumento en el área en construcción: pasó de 5.169.318 m<sup>2</sup> en el cuarto trimestre de 2006, a 6.220.418 m<sup>2</sup> en el mismo trimestre de 2010, y a 7.806.735 m<sup>2</sup> en el 2014.
- Finalmente, el argumento del agotamiento de la tierra disponible para construcción, si bien es difícil de cuestionar, debe ser considerado a la luz de los datos. El

incremento en el área en construcción sugiere que la oferta sigue creciendo, lo que puede deberse a dos factores:

- a. El mayor aprovechamiento del terreno disponible mediante la construcción de edificios. Es notorio que el crecimiento en el área en construcción se ha dado en apartamentos, oficinas, comercio, hoteles, hospitales y administración pública; usos que se dan en mayor medida en edificaciones de mayor altura, de ahí que implican un mayor aprovechamiento del suelo. El área en construcción destinada a casas y bodegas ha disminuido en el periodo, hecho consistente con la escasez de suelo.
- b. El surgimiento de nuevos proyectos de vivienda en las periferias de la ciudad. Recientemente han surgido proyectos de gran envergadura que generan una construcción masiva, fomentados en gran medida por las nuevas políticas de vivienda del Gobierno Nacional desde el 2011. En este orden de ideas, es presumible que la problemática de crecimiento horizontal sea agravada por las políticas recientes.

#### **11.1.2 Análisis del mercado de vivienda en Bogotá a partir de la ley de oferta y demanda**

En las secciones anteriores se ha mostrado, por un lado, que las políticas de vivienda han sido generalmente enmarcadas en el acceso al financiamiento de vivienda y, por otro, que el sector de la construcción es dinámico y estrechamente ligado a la actividad económica en general. Toda esta revisión es útil para comprender las causas de la problemática actual del mercado, traducida, entre otros factores, en el incremento desmedido de los precios de la vivienda, la escasez del suelo en Bogotá y la expansión horizontal desordenada de la ciudad.

Dichos factores generan segregación social y limitan el acceso a servicios sociales, culturales y laborales para un amplio segmento de la población; estos últimos elementos son centrales dentro del concepto de vivienda digna. El alcance de esta sección es proveer una explicación simple, basada en la ley de la oferta y demanda, sobre los factores que han afectado al mercado y sobre la ineficacia de las políticas establecidas en los últimos años.

### 11.1.3 Factores de oferta y demanda

En primer lugar, realizamos un análisis de los factores de oferta y los factores de demanda. Los primeros hacen referencia a problemas de índole estructural, es decir, de largo plazo y que resultan de condiciones propias del bien en cuestión (la vivienda) o de fenómenos históricos que repercuten en la disponibilidad de vivienda actual. Y los factores de demanda se refieren a problemas de corto plazo y de decisiones de consumo de vivienda por parte de los hogares (más allá de su disponibilidad).

Como se vislumbró en las secciones anteriores, los incentivos a la demanda han predominado sobre los incentivos a la oferta en Bogotá, principalmente porque los segundos son más difíciles de efectuar y generalmente no son alcanzables a corto plazo. Se ilustran los principales problemas del mercado y constituye un diagnóstico útil para avanzar en propuestas de política que redunden en el bienestar de la población, especialmente de bajos recursos.

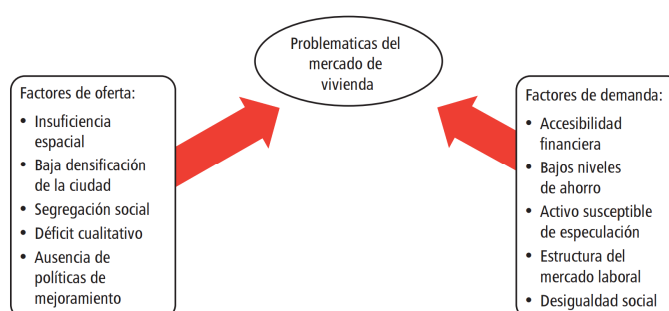


Figura 14. Factores de oferta y demanda que afectan el mercado de la vivienda

Fuente: (Camelo & Campo, 2016)

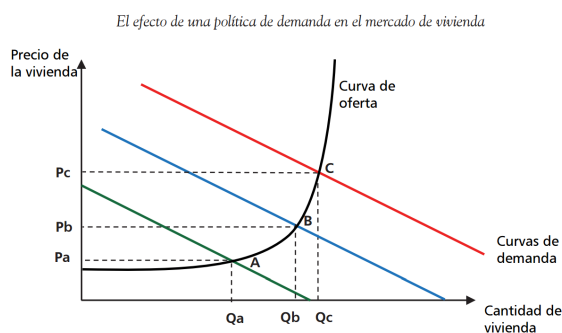
#### 11.1.3.1 El problema del equilibrio

Las condiciones de oferta de vivienda determinan la dinámica reciente del mercado: las políticas de demanda no son efectivas si no se acompañan de políticas de oferta, mientras que las políticas de oferta pueden ser más efectivas en función de reducir el déficit cuantitativo y, más aún, el déficit cualitativo. Esto último se logra, por ejemplo, con políticas de mejoramiento de vivienda existente.

##### *Política de demanda*

En resumen, una política de demanda (incrementos en  $a$ ) en este mercado resulta en incremento en los precios, mas no en aumentos en la cantidad. En contraste, una política de oferta (incrementos en  $\mu$ ) es la única efectiva en términos de cantidad. La Figura 15 describe

de manera simple las características del mercado. La oferta de vivienda se encuentra asociada a la disponibilidad de suelo, de ahí que se considere un bien de oferta inelástica, al menos a partir de cierto punto (por ejemplo, el punto B). Incrementos en el precio no afectarán significativamente la disponibilidad del suelo.



*Figura 15. El efecto de una política de demanda del mercado de vivienda*

Fuente: (Camelo & Campo, 2016)

Consideremos cambios en la curva de demanda, que pueden estar asociados a políticas de fomentos al crédito o subsidios a la tasa de interés. Un desplazamiento de la demanda del punto A al punto B implica mayores ingresos para los propietarios de la tierra, pues eleva los precios de esta; un desplazamiento de la demanda del punto B al punto C genera incrementos aún mayores en los precios, pero no afecta la cantidad de vivienda en el mercado.

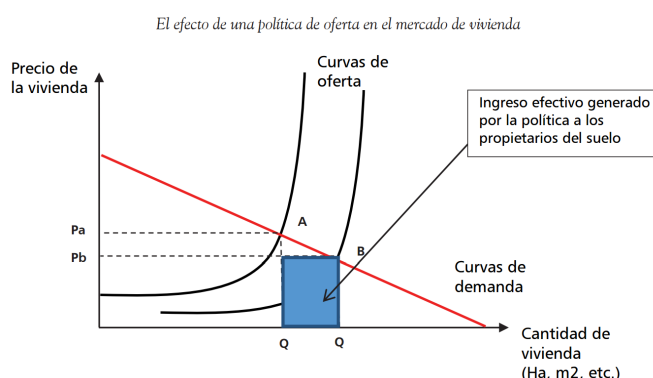
El paso del punto A al B caracteriza lo acaecido durante el siglo XX, cuando la oferta de la tierra aún no era tan inelástica; el paso del punto B al punto C caracteriza lo ocurrido en las últimas dos décadas debido al agotamiento de la tierra y al uso ineficiente de la misma. Por lo tanto, una política de demanda en este contexto termina generando incremento en los precios, sin afectar significativamente la cantidad de vivienda y agravando la desigualdad del ingreso a favor de los oferentes.

### *Política de oferta*

La Figura 16 ilustra el mismo mercado, en este caso caracterizando una política de oferta mediante el uso eficiente de la vivienda existente. Construir vivienda “hacia arriba” (mejoramiento de vivienda existente bajo criterios de eficiencia urbana) permite expandir la oferta de vivienda, al reducir los precios de esta, pero favoreciendo el ingreso de los propietarios del suelo (existente).

El agotamiento del suelo genera incremento permanente en los precios de la vivienda solo en la medida en que la ciudad sea construida exclusivamente de manera horizontal, como lo ha hecho históricamente; sin embargo, políticas de mejoramiento que propicien un desplazamiento de la oferta del punto A al punto B lograrían estabilizar (incluso reducir) los precios y mejorar las posibilidades de acceso a vivienda de la población.

Al mismo tiempo, se generaría un ingreso efectivo (área sombreada) a los propietarios del suelo que participen en este tipo de políticas de mejoramiento, en particular, de construcción “hacia arriba”.



*Figura 16.* El efecto de una política de oferta en el mercado de vivienda

Fuente: (Camelo & Campo, 2016)

#### 11.1.4 Comentarios finales

Durante muchos años, el papel del sistema financiero colombiano en las políticas gubernamentales ha permitido que una mayor proporción de la población logre acceder a vivienda propia; no obstante, el crecimiento poblacional y las dinámicas sociales emergidas en Bogotá han llevado a un desarrollo urbanístico carente de planificación. El surgimiento de barrios informales y en las periferias, con altos niveles de pobreza y poco acceso a servicios sociales, culturales y laborales, sugiere que el tipo de políticas en torno al sector deberían ser reconsideradas.

Dado lo anterior, este análisis defiende el argumento según el cual las políticas de demanda no suelen ser efectivas en el mercado de la vivienda, cuya prioridad debe pasar por garantizar niveles de vida dignas que sean sostenibles. El problema es que el mercado de la vivienda no se rige exactamente por la misma lógica de un mercado tradicional, no admite el mismo análisis

que mercados de consumo masivo como los agrícolas, ni es posible asumir rendimientos a escala como en el caso de los bienes de contenido tecnológico o los servicios.

Si bien la vivienda se puede catalogar como un bien normal, presenta la particularidad, desde la demanda, de ser un bien prioritario cuyo consumo debe ser propiciado por políticas gubernamentales. Desde la oferta, los rendimientos son decrecientes debido al problema de congestión (Rubinfeld, 1987), particularmente en una sociedad altamente urbanizada como lo es Bogotá.

Las políticas de demanda basadas en subsidios a la vivienda y acceso al crédito hipotecario deben ser parte de un paquete de medidas contracíclicas, más que una política de largo plazo. La vivienda digna se construye a partir de criterios de calidad y acceso a servicios sociales que garanticen un crecimiento urbanístico sostenible para la ciudad. Los gobiernos suelen ser reacios a políticas de este tipo, debido a que su alcance es de largo plazo, por lo que sus resultados no son visibles en el gobierno de turno.

Finalmente, a pesar del crecimiento horizontal que ha tenido la ciudad, la evidencia muestra que Bogotá se está densificando mediante la mayor área destinada a apartamentos, oficinas y edificaciones altas. Si esta tendencia resulta de un proceso planificado y una política de mejoramiento basada en la construcción en sitio propio (González, Martínez, & Torres, 2007), es más fácil propiciar condiciones sociales adecuadas a los habitantes y económicamente sostenibles.

Los propietarios del suelo obtienen incentivos económicos mediante la valorización de sus activos, lo que constituye el método de financiamiento de este tipo de proyectos. En contraste, Shimbo (2012) muestra una enorme preocupación con respecto al modelo de ciudades que estamos construyendo, en términos de geografía, urbanismo, arquitectura, sociología y planeación urbana. Debemos ser críticos y analizar si la política de vivienda es una política detrás del negocio de la construcción, o viceversa. (Como se citó en Camelo & Campo, 2016, p. 121)





## BIBLIOGRAFIA

- Arango, R. (2005). *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Bogotá: Legis.
- Bennett, C., & Howlett, M. (1992). The Lesson of learning: Reconciling theories of policy change. *Policy Sciences*, 94-275.
- Cairney, P., & Heikkila, T. (2014). *A Comparison of Theories of the Policy Process. Theories of the Policy Process, (eds) P. Sabatier and C. Weible Third Edition*. Chicago: Westview Press.
- Camelo, M., & Campo, J. (2016). Análisis de la política de vivienda en Bogotá: un enfoque desde la oferta y la demanda. *Revista Finanz. polit. econ.*, ISSN: 2248-6046, Vol. 8, No. 1, enero-junio, 105-122.
- CEDE. (2006). *Colombia: Housing and land for the urban poor. World Bank. Consulting services on development of citycase studies of the urban settlement pattern, both formal and informal in the last 20 years in the cities of Bucaramanga and Cartagena*. Bogotá: Centro de estudios sobre Desarrollo Económico. Universidad de Los Andes.
- Christopoulos, S., Horvath, B. and Kull, M. (2012), advancing the governance of cross-sectoral policies for sustainable development: a metagovernance perspective. *Public Admin. Dev.*, 32: 305–323.
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing P. *Political Science and Politics*, 44 (4), 823-830.
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 152. *Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Bogotá: Diario Oficial No. 41.450.
- Corte Constitucional. (1995). Sentencia No. T-021. *Derecho a la Vivienda Digna*. Bogotá: MP Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional. (1999). Sentencia T-203 . *Dderecho a la vivienda digna. Sala Novena de Revisión*. Bogotá: MP:Vladimiro Naranjo Mesa.
- Corte Constitucional. (2001). Sentencia T-958/01. *Derechos sociales.Sala Séptima de Revisión*. Bogotá: MP: Eduardo Montealegre Lynett.
- Corte Constitucional. (2004). Sentencia T-791. *Subsidio Familiar de Vivienda*. Bogotá: MP Jaime Araújo Rentería.
- Cruz, C. (2010). *El enfoque de legitimación y dinámica política (LDP) como propuesta para el estudio de la estabilidad y el cambio de las políticas públicas* . Retrieved from Universodad Complutense de Madrid: <http://eprints.ucm.es/37146/>

- Cuervo, J. (2010). Los avances en el análisis de políticas públicas: de la adopción a la adaptación. In A.-N. R. Deubel, & D. I. Internaci, *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 350-365.). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y sociales. Grupo de Investigación Análisis de Políticas Públicas y de la Gestión Pública. .
- DANE. (2015). *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2014*. . Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- DNP. (2008). *Estudio de suelo y vivienda para hogares de bajos ingresos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. .
- García, M. (2010). Individuos sin sociedades, sobre la cultura del incumplimiento de reglas en América Latina. In M. y. Villoria, *Instituciones procesos y estructuras. La cultura de la legalidad*. Madrid: Editorial Catarata.
- Glaeser, E. (2011). *Triumph of the city: How our greatest invention makes US richer, smarter, greener, healthier and happier*. . Pan Macmillan.
- González, J. I. (2013). *Informe de Calidad de Vida*. . Bogotá: Red de ciudades como vamos. .
- González, J. I., Martínez, L., & Torres, H. (2007). *Inclusión y Segregación*. Bogotá: Secretaría Distrital de Hábitat (.
- Hernández, P. (2008). *Avances, problemas y perspectivas de la descentralización en Colombia*. .
- Hiatt, J. (2006). *ADKAR : a model for change in business, government, and our community*. . Loveland, Colorado : Prosci Learning Center Publications. .
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. . Bogotá: Universidad de los Andes.
- Jenkins, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C., & Sabatier, P. (2014). The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and Ongoing Research.d. . , West. In P. A. M, *Theories of the Policy Process*. (pp. 183-224). Weible: Westview Press.
- Jessop, B. (2002). *The future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press
- Jessop, B. (2003). Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. Disponible en: <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/>
- Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2010). A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong??. *Policy Studies Journal* 38 (2), 329–53.

- Jones, M., & Geoboo, S. (2014). "Making Sense of Climate Change: How Story Frames Shape Cognition. *Political Psychology* 35 (4), 447–476.
- Jones, M., & Radaelli, C. M. (2015). The Narrative Policy Framework: child or monster? . *Critical Policy Studies*.
- Kahneman, D. (2012). *Pensar rápido, pensar despacio*. Bogotá: Debate.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Londres: Sage.
- Lakoff, G. (2002). *Moral Politics: How Liberals and Conservatives Think*. . Chicago: University of Chicago Press.
- Mahoney, J. (2012). The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences. *Sociological Methods & Research*, 41(4), 570–597. <http://doi.org/10.1177/0049124112437709>
- Maldonado, M. M. (2000). *El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre ordenamiento territorial y reforma urbana*. Bogotá: . Presentación en el Seminario "El marco jurídico para la construcción de ciudad. Normativa urbana y de la vivienda",.
- Maldonado, M. M. (2005). *Operación urbanística Nuevo Usme: provisión de suelo urbanizado para vivienda de interés social, a partir de la redistribución social de plusvalías. Ciudades urgentes. Intervención en áreas urbanas de crecimiento rápido*. Bogotá: Departamento de Arquitectura de la Universidad de Los Andes.
- McBeth, M., Jones, M. D., & Shanahan, E. A. (2014). *The narrative policy framework. Theories of the Policy Process*,. Chicago: P. Sabatier and C. Weible Third Edition. Westview Press.
- Meuleman, L. (2008). *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets*. Springer.
- Monedero. (2010). *El gobierno de las palabras*. Catarata
- Pérez, C. R. (2010). *La Planeación Integral en Colombia*. Bogotá.: Universidad Nacional de Colombia. .
- Pierce, J., Smith, A., & Peterson, H. (2014). Research Design and the Narrative Policy Framework. In E. A. Michael D. Jones, *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis* (pp. 27-44). First, Chapter: Chapter 2, Publisher: Palgrave Macmillan, Editors.
- PNUD. (2008). *Informe anual de Desarrollo Humano 2008. Bogotá, una apuesta por Colombia*. New York: Programa de Naciones Unidas para el desarrollo.

- Presidencia de la República de Colombia. (1986). Decreto 1333 . *Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal*. Bogotá.
- Prosci. (s.f.). *What is the adkar model*. Retrieved from ADKAR change management model overview: [https://www.prosci.com/adkar/adkar-model?utm\\_source=tutorial-adkar-overview&utm\\_medium=redirect&utm\\_campaign=cm](https://www.prosci.com/adkar/adkar-model?utm_source=tutorial-adkar-overview&utm_medium=redirect&utm_campaign=cm)
- Rittel H. Weber M. (1974). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy sciences*. 4 (1973), 155-169.
- Rubinfeld, D. (1987). The economics of the local public sector. *Handbook of public Economics*, 571-645.
- Santana, M. V. (2012). Avance jurisprudencial del derecho a la vivienda digna en Colombia. *Revista Ratio Juris Vol. 7 N° 15* , 37-60.
- SDP. (2013). *Segregación socioeconómica en el espacio urbano de Bogotá D.C.* . Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación. Dirección de Estratificación y Universidad Nacional de Colombia.
- Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2011). Policy Narratives and Policy Processes. *Policy Studies Journal* 39 (3): ., 535–61.
- Shanahan, E. A., Jones, M., McBeth, M., & Ross, L. (2013). An Angel on the Wind: How Heroic Policy Narratives Shape Policy Realities. *The Policy Studies Journal* 41 (3), 453– 83. .
- Shanahan, E. A., McBeth, M. K., & Hathaway, P. L. (2011). Narrative Policy Framework: The Influence of Media Policy Narratives on Public Opinion. *Politics and Policy* 39 (3), 373–400. .
- Stone, D. (2011). *Policy Paradox: The Art of political decision making* . New York: W. Norton.
- Sørensen, E. (2006) “Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic governance” *The American Review of Public Administration*, 36, 1.
- Thompson, M., Ellis, R., & Wildavsky, A. (1990). *Cultural Theory*. Boulder Colo. Westview : Westport, Conn.: Praeger.
- Uribe, C. (2008). Estratificación social en Bogotá: de la política pública a la dinámica de la segregación social. *Universitas Humanística no.65 enero-junio*, 139-171.
- Vásquez, A. (2010). La gobernanza urbana en América Latina. Tesina Doctorado en Ciencia Política y de la Administración. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Vasquez, A. Blanco, I. La gobernanza de la gobernanza. Políticas urbanas, eficacia y democracia en la ciudad de Medellín. Ponencia VI Congreso Latinoamericano de

Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Quito.

Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos* (20), 149-187.

Vivas, H. V. (2013). Persistencia de la segregación residencial y composición del capital humano por barrios en la ciudad de Cali. *Ensayos sobre política económica*, 31(70), 121-155.

Weible, C. M. (2014). “*Introducing the Scope and Focus of Policy Process Research and Theory. Theories of the Policy Process*, .: Chicago: P. Sabatier and C. Weible Third Edition. Westview Press.

Weible, C., & Schlager, E. (2014). Narrative Policy Framework: Contributions, Limitations, and Recommendations. In *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis* (pp. 235-246). Palgrave Macmillan.

Yin, R. (2009). *Case Study Research: Design and Methods, fourth edition, Thousand Oaks*. CA: Sage Publications. .



## **ANEXO 1. POLÍTICAS**

### **12.1 Política Integral de Hábitat 2007-2017**

#### **12.1.1 Presentación**

La reforma administrativa del 30 de noviembre de 2006 creó la Secretaría Distrital del Hábitat de la ciudad de Bogotá, que tiene como funciones principales la formulación de la política de gestión integral de hábitat y la coordinación de las entidades que realizan actividades relacionadas con el desarrollo del hábitat. La Secretaría debe crear condiciones propicias para que las acciones públicas y privadas contribuyan a mejorar la calidad de vida de los bogotanos.

Con el fin de delinear la estrategia de mediano plazo, la Secretaría convocó la Misión Hábitat por Bogotá: Inclusión y Derecho a la Ciudad, que analizó los siguientes temas: inclusión, ciudad región, financiamiento, cultura del hábitat, derecho a la ciudad, institucionalidad y gestión del ordenamiento territorial. La Política Integral del Hábitat pone en primer plano la inclusión y el derecho a la ciudad, que se convierte en el principio rector de la política pública.

#### **12.1.2 Introducción**

La Misión recoge iniciativas y diagnósticos anteriores. En los últimos años se han creado diversos espacios institucionales y sociales (Comité de Gestión Urbana y Habitacional, Comité Sectorial de Hábitat, foros y mesas por el derecho la ciudad, el Pacto por el Hábitat Digno) que han permitido tener un mejor conocimiento de la ciudad y de las prioridades en el campo del hábitat. En líneas generales, se ha visto la necesidad de que la noción de hábitat se constituya en la categoría central del análisis, y de la formulación de las estrategias que buscan mejorar la calidad de la vida urbana.

Al crear el Sector y la Secretaria del Hábitat<sup>12</sup>, el Concejo reconoció la complejidad y la interdependencia de las dimensiones urbanas, y la necesidad de desarrollar políticas públicas

---

<sup>12</sup> El artículo 114 del Acuerdo 257 de 2006 consagra que el Sector Hábitat está integrado por la Secretaría Distrital del Hábitat, cabeza del sector, y por las siguientes entidades: a. Entidades Adscritas Establecimiento público: Caja de Vivienda Popular – Unidad Administrativa Especial: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. b. Entidades Vinculadas: Empresa Industrial y Comercial: Empresa de Renovación Urbana – ERU Empresa Industrial y Comercial: Metrovivienda Empresa de Servicios Públicos: Empresa de Acueducto y



que sean capaces de responder a los retos derivados de la integralidad en asuntos prácticos de la planeación, el gobierno y la coordinación de entidades que anteriormente desarrollaban sus actividades de manera aislada.

La Secretaría del Hábitat fue creada para proponer, diseñar, y coordinar las políticas públicas y las dinámicas institucionales que buscan:

- Garantizar los derechos humanos, económicos, sociales, ambientales y culturales relacionados con el hábitat de los bogotanos.
- Desarrollar la función pública del urbanismo.
- Gestionar, con criterios de eficiencia y equidad, el uso más adecuado del suelo.
- Armonizar las acciones que ejecutan las entidades adscritas y vinculadas.
- Mantener al día la agenda de la ciudad, de tal forma que se consoliden las relaciones con entidades territoriales y sectoriales –nacionales e internacionales– que tengan que ver con los asuntos de su competencia.

La Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, surge como parte del proceso que se inició con el Pacto por el Hábitat Digno en Bogotá, que puso en evidencia la necesidad de llevar a cabo una política integral, y un marco institucional que permita la coordinación y gestión del sector. Este espacio de debate y construcción colectiva, permitió sentar las bases de una política integral del hábitat.

### **12.1.3 Situación actual –diagnóstico–**

#### ***12.1.3.1 Tendencias que caracterizan la estructura actual de la ciudad***

El primer aspecto que se debe destacar es la gran participación de la urbanización ilegal en el crecimiento de la ciudad: del suelo urbano total, 38.430 ha, cerca de 7.500 ha (el 19,5%) – por lo menos– han sido ocupadas informalmente, en su gran mayoría por acción de loteadores piratas. Casi la mitad de esta ocupación ilegal se realizó en las dos últimas décadas (Secretaría Distrital del Hábitat, 2007).

Esta forma de apropiación del suelo es un reflejo de la incapacidad institucional y de la existencia de graves problemas de enfoque y metodología. Los costos sociales, fiscales y urbanísticos son evidentes. Pero la amplitud de la ocupación informal también es una manifestación de la capacidad de las familias para movilizar recursos, de acuerdo con su poder adquisitivo, que les permiten incorporarse al proceso de producción progresiva de la vivienda.

No hay duda de que los resultados habrían sido mucho mejores si esos mismos recursos se hubieran canalizado a través de programas bien dirigidos, con un acompañamiento técnico adecuado. Si los suelos se hubiesen urbanizado formalmente, las familias habrían participado en la producción progresiva de vivienda (subsidiada total o parcialmente) de manera más adecuada y con mayores beneficios para todos.

La segunda tendencia significativa es la polarización de la estructuración intraurbana. La ciudad conserva una estructura espacial alrededor de un centro expandido, complementado con la agrupación de la actividad económica ubicada en los principales ejes viales hacia el occidente. Esta distribución espacial ha llevado a la formación de grandes concentraciones de población de bajos ingresos hacia el sur y el occidente, y a la ubicación de las familias de ingresos medios y altos en el norte.

Esta forma de segregación socioeconómica del espacio urbano también se manifiesta en una segmentación del mercado inmobiliario. La segregación se expresa, además, en una mala distribución del acceso a los equipamientos y al sistema vial arterial sin conexiones con las zonas de empleo y equipamientos. Entre la segregación y la exclusión se producen círculos viciosos que se pueden atenuar potenciando los beneficios inherentes a la aglomeración<sup>13</sup>.

La segregación socio-espacial presenta diversas modalidades. Una de ellas es la Segregación Residencial Socioeconómica (SRS), definida como la ausencia o escasez relativa de mezcla socioeconómica en las subunidades territoriales de una ciudad (Secretaría Distrital del Hábitat, 2007a). Otra es la Segregación de Acceso Socioeconómico (SAS), que se refiere a la discriminación con respecto a los diversos equipamientos, a la tierra, al transporte, a las vías, etc., por razones socioeconómicas. De acuerdo con los indicadores respectivos, Bogotá es una ciudad segregada. En todas las ciudades del mundo existe algún grado de segregación espacial. La mezcla total (segregación igual a cero) es imposible.

El principio básico es el siguiente: la segregación es tolerable únicamente si favorece la inclusión; si pasa de cierto grado genera exclusión y no garantiza el derecho a la ciudad<sup>14</sup>. Bogotá tiene niveles de Segregación Residencial socioeconómica y de Segregación de Acceso Socioeconómico incompatibles con un hábitat de calidad que se refleje en una vivienda digna,

---

<sup>13</sup> La mayor bondad de la aglomeración se observa en el diferencial de ingresos. En promedio, el ingreso per cápita en Bogotá ha sido 1,43 superior al del resto del país en los últimos cinco años.

<sup>14</sup> La ciudad debe favorecer la «construcción de una nueva ciudadanía» (Ministerio de Desarrollo Económico, 1995: 29). Los enfoques de hábitat han evolucionado desde el derecho a la vivienda (Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos, Vancouver, 1976, y Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Estambul, 1996) hasta el derecho a la ciudad (Foro Social Mundial, 2001, y Foro Global Urbano, 2002), que se ha convertido en herramienta de lucha contra la inequidad y la exclusión

un desarrollo urbano incluyente y un medio ambiente sano. La política distrital tiene el reto de lograr que el conjunto de intervenciones específicas confluya en un mejoramiento de la calidad del hábitat. Además, debe crear sinergias con las acciones que lleva a cabo el gobierno nacional.

Las estimaciones realizadas por el Programa Nacional de Desarrollo Humano (PNDH) y el Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (IDHB) muestran que en 2004 el gasto que hizo la administración pública en Bogotá fue equivalente al 32,2% del PIE de la ciudad. Esta cifra corresponde a la suma del gasto que hizo la Nación en Bogotá, el 24,6%, y el gasto que hizo el Distrito en Bogotá, el 7,6%. Estos datos muestran que el gasto público (nacional y distrital) es un componente muy importante de la economía bogotana. Y dado el gran peso de la Nación es fundamental que la asignación del gasto nacional y distrital vaya en el mismo sentido.

El grado de Segregación Residencial Socioeconómica (SRS) es menor cuando el parámetro de referencia es el ingreso del hogar, pero es mayor cuando se compara el valor de los m<sup>2</sup> de construcción. Primero, porque los pobres tienen mucha dificultad para utilizar la vivienda como activo. La brecha entre ricos y pobres se acentúa porque el acceso a la vivienda es más difícil por debajo de cierto nivel. Y segundo, porque el mercado de la vivienda usada es muy segmentado. Es más fluido entre los ricos que entre los pobres. La segmentación obstaculiza la convergencia. En general, los accesos favorecen a los ricos, y esta distribución desigual se traduce en diversas formas de exclusión.

Los análisis de la Segregación de Acceso Socioeconómico (SAS) la atribuyen a tres factores: a) un bajo e irregular ingreso monetario y falta de financiación, b) una política de subsidios ineficaz y c) una administración inequitativa de los bienes públicos locales. Lo ideal sería que las acciones b) y c) ayudaran a compensar la falta de ingresos. La tercera tendencia destacable es la natural y progresiva toma de conciencia de la relación simbiótica de la ciudad con la región (los municipios vecinos, el departamento de Cundinamarca e incluso los departamentos de Meta, Tolima y Boyacá).

Según el censo de 1993, Bogotá ha inducido el crecimiento y la expansión de municipios cundinamarqueses, como Soacha y Sibaté, en el eje sur; Funza, Madrid y Mosquera, en el occidente; Chía, Cota, Cajicá y Tocancipá, en el norte (Jaramillo y Alfonso, 2001). Este efecto es resultado de la fuerte y creciente interacción en los mercados laboral y residencial. Hasta el momento no se ha logrado configurar un proyecto sólido para avanzar en la conformación del ámbito regional que requiere Bogotá.

En general, se constata el desinterés del ejecutivo y del congreso por desarrollar el proyecto regional para Colombia que previó la Constitución de 1991. Este notable vacío tiene numerosas

explicaciones. Los poderes derivados del actual ordenamiento institucional han impedido que se adopte una nueva forma de ordenamiento territorial. Además, se sigue considerando que la descentralización es un asunto fiscal más que un proceso de desarrollo regional.

La cuarta tendencia pone de manifiesto el papel fundamental que juegan la propiedad y las formas de consecución y adecuación de vivienda en las percepciones, prácticas y usos referentes al hábitat. Es notorio el afán por buscar vivienda propia, que se suele asociar a mejor calidad de vida, seguridad y bienestar. En efecto, existe una clara relación entre la propiedad de vivienda y la percepción de menor pobreza.

Tanto el estudio sobre mercado del suelo y vivienda en sectores informales de Bogotá realizado por la Universidad Piloto, como la encuesta Bogotá Cómo Vamos, muestran que más de la mitad de la población es propietaria, y que la mayoría de los que viven en arriendo han hecho gestiones para adquirir vivienda o planean hacerlo en el corto o mediano plazo.

La quinta tendencia, aunque menos precisa, es el esfuerzo permanente por pensar el desarrollo urbano, la gestión de la ciudad, la cultura ciudadana, la descentralización, la participación, etc. Temas que nacen de motivaciones muy diversas y que en el fondo tratan de definir algo así como una identidad bogotana. Estas búsquedas han sido estimuladas por los logros que ha conseguido la ciudad en algunos campos. Entre sus habitantes hay optimismo porque existe la convicción de que sí se puede.

Desde hace 17 años, la administración distrital ha reflexionado sobre la pertinencia de la estructura administrativa y sobre la capacidad de sus instituciones para afrontar los cambios de la ciudad, especialmente en el tema de hábitat.

### **12.1.3.2 2. Problemas centrales en la gestión del hábitat Problema**

#### **Problema 1. Una ciudad excluyente y segregada**

Bogotá tiene un nivel de segregación socioeconómica inaceptable (Secretaría Distrital de Hábitat, 2007a). Las acciones públicas que buscan reducir la segregación se deben orientar prioritariamente al ámbito de las localidades, el espacio urbano con mayor posibilidad de mezcla socioeconómica (Ibid). La segregación se puede combatir de dos maneras: bien sea incidiendo en la distribución del ingreso, para reducir la inequidad, o bien, afectando la distribución de las personas en el espacio.

La segregación residencial tiene nexos directos con el hábitat. Mencionamos algunos ejemplos: 1) en general, las poblaciones más pobres se concentran espacialmente en localidades de la periferia. El Distrito tiene el margen de acción necesario para incidir en el grado de la mezcla entre pobres y ricos; 2) la valorización del suelo de los pobres es relativamente más lenta. Se debe buscar, entonces, que instrumentos como la valorización y la plusvalía contrarresten las presiones del mercado hacia una mayor segregación; 3) entre los más pobres, el gasto en transporte llega hasta el 17% del gasto total; 4) la política de tarifas es claramente regresiva. La población más pobre (localidades del sur de la ciudad) destina cerca del 10% de su ingreso al pago de servicios públicos, mientras que este porcentaje es del 4% en las localidades más ricas.

En virtud de la ciudadanía, a las personas se les reconoce como sujetos iguales y activos de una comunidad política, reconocimiento del que se derivan derechos y deberes. El ciudadano es titular de derechos y de responsabilidades. En su sentido más ortodoxo, la ciudadanía otorga a todos los individuos la condición de igualdad formal ante la ley. Sin embargo, esta condición pone en evidencia la distancia entre la igualdad formal y la desigualdad real de los individuos y grupos en una sociedad, distancia que en determinadas circunstancias llega a convertirse en exclusión y que confiere una segunda característica al concepto de ciudadanía: se trata de una conquista permanente. Por tanto, es necesario hacer esfuerzos continuos para hacer valer los derechos que se poseen formalmente y conquistar otros.

La ciudadanía sólo se puede entender como ciudadanía activa, como una aventura de libertad. Como dice Borja (2002: capítulo 1)<sup>15</sup>, los conceptos de ciudad y de ciudadanía están ligados estrechamente: la primera es el escenario en el que se ejercen y realizan los derechos. En ese sentido, la ciudad es un proyecto permanente que une pasado, presente y futuro: «*Las ciudades son las ideas sobre las ciudades*» (bid).

El ejercicio de la ciudadanía en la ciudad incluye al menos tres dimensiones. En primer lugar, el derecho a tener derechos. Éstos no se pueden entender como una lista acabada e inmodificable. En su diversidad y multiplicidad, las relaciones sociales crean nuevas necesidades que producen nuevas titularidades de los ciudadanos como sujetos de derecho. En

---

<sup>15</sup> Entendemos la ciudad como una forma de organización del hábitat que combina una amplia gama de actividades económicas y sociales, y que territorialmente articula aglomeración y dispersión. El territorio aglomerado es la forma dominante de la ciudad. Sin embargo, ésta incluye también territorios suburbanos y rurales, formas dispersas de asentamiento, entre los cuales se establecen flujos materiales y virtuales, tanto económicos como simbólicos. Como dice Borja, la ciudad es intercambio de bienes y de informaciones y existe como encuentro de flujos. Y es tanto más incluyente cuanto más significante sea para quienes la habitan.

segundo lugar, el derecho a definir las características de la ciudad como espacio de vida, de producción, consumo e intercambio, y como comunidad política de convivencia: no solo el derecho a ser parte de una comunidad política sino también el derecho a contribuir a su definición y construcción permanentes. Y, por último, el derecho a exigir que el Estado vele por el cumplimiento de los derechos.

## **Problema 2. Dificultad para ofrecer vivienda a los más pobres**

Históricamente, en la solución del problema de la vivienda social se ha hecho hincapié en el producto terminado (vivienda nueva) y en propiedad. Esta visión reduccionista se acentuó en los últimos 15 años porque el Estado restringió el apoyo financiero a las familias demandantes de Vivienda de Interés Social (VIS). El subsidio a la demanda supone que las familias hacen un aporte inicial y que tienen capacidad para adquirir un crédito que les permita financiar una parte de la vivienda terminada.

Este esquema exige, además, que el mercado genere una oferta suficiente de viviendas, acorde con el precio y la calidad que requieren las familias beneficiarias del subsidio. Este mecanismo de financiación también fue adoptado por la ciudad en 2005. Este tipo de solución no ha facilitado el acceso de los más pobres a una vivienda propia y no ha tenido un impacto significativo en la reducción de los asentamientos informales.

Por diversos medios, la administración de la ciudad ha tratado de regularizar y remediar parcialmente la situación de los asentamientos informales (carencia de servicios, espacio público, equipamientos, vías de acceso y movilidad interbarrial, problemas jurídicos y administrativos derivados de la precariedad de los títulos, etc.). Además, ha tenido que tomar la iniciativa en el reasentamiento de la población localizada en zonas con riesgo inminente para la vida de la población, y en aquellas zonas afectadas por obras públicas o protección ambiental.

La solución tardía a estos problemas se ha reflejado en una baja calidad de vida y en un mayor gasto. Aunque en los últimos 12 años la ciudad ha avanzado notablemente en la superación de estas carencias masivas, aún queda mucho por hacer en movilidad, titulación, refuerzo estructural y mejoramiento de viviendas, asentamientos, etc.

- De acuerdo con los datos de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE (y cálculos de la Secretaría Distrital de Planeación), en 2003 el déficit habitacional cuantitativo era de 297.616 unidades (viviendas nuevas que se deben construir) y el déficit habitacional cualitativo ascendía a 123.028 unidades (viviendas que se deben

mejorar), para un total de 420.644 unidades (Secretaría Distrital de Hacienda, 2005).

- En 2006, el Departamento de Prevención y Atención de Desastres, DPAE, estimó que 3.696 hogares estaban localizados en zonas de alto riesgo no mitigable y que debían ser objeto de reasentamiento inmediato. La Caja de Vivienda Popular calcula un total de 23.000 familias que es necesario reasentar.
- Durante el período 2000-2006 se aprobaron 194.355 viviendas para la venta en la ciudad. El 35% (68.024 unidades) correspondió a viviendas para estratos altos, el 38% (73.855 unidades) a viviendas de interés social tipo ID y N, cuyos precios tienden a superar los \$50 millones, y sólo el 27% (52.475 unidades) a viviendas tipo 1 y TI.
- Esta distribución de la producción de vivienda en la ciudad contrasta con la composición de la población por estrato socioeconómico: el 41 % de la población está clasificada en los estratos 1 y 2, el 40% en el estrato 3 y el 18% en los estratos 4, 5 y 6.
- En 2006 sigue existiendo un déficit de oferta de subsidios frente a los requerimientos de los hogares bogotanos. La situación es crítica. El gasto en vivienda supera el poder adquisitivo de los hogares y se puede afirmar entonces que el gasto no es soportable<sup>16</sup>.
- No hay estadísticas precisas sobre vulnerabilidad estructural de las viviendas, pero la información disponible indica que cerca de la mitad de las viviendas de la ciudad tienen problemas<sup>10</sup>.

### **Problema 3. ¿Escasez de suelo, o escasez de suelo urbanizado?**

El territorio de Bogotá tiene una extensión total de 163.661 ha, 38.430 ha (23%) clasificadas como urbanas, 122.256 ha (75%) como rurales y 2.974 ha (2%) de expansión urbana. El suelo de protección, localizado indistintamente en las categorías anteriores, cubre 73.773 ha. Bogotá no tiene escasez de suelo en el corto plazo ni en el mediano plazo. La ciudad dispone de un poco más de 5.000 ha desarrollables, sin incluir los suelos urbanizados no construidos (por

---

<sup>16</sup> El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, DESC, recomienda que los Estados miembros: a) adopten medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sea, en general, conmensurado con los niveles de ingresos; b) proporcionen subsidios de vivienda para quienes no pueden costearse una vivienda; c) crear formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda.

ejemplo, hay 670 ha en lotes dispersos de las 26 UPZ que tienen prioridad en los programas de mejoramiento barrial). El reto es entonces generar suelo urbanizado que sea accesible a la población de bajos ingresos. De modo que es necesario encontrar los mecanismos de financiación apropiados. La administración ha sido muy conservadora en este tema.

- En diciembre de 2006 estaban pendientes de desarrollo 909 ha de las 1.389 ha con obligación de plan parcial, de acuerdo con el Decreto 327/2004. En el momento de la expedición del Decreto 327 (11 de octubre de 2004), ya contaban con licencia 290 ha y hasta diciembre de 2006 se habían expedido licencias de urbanismo para un área de 190 ha.
- A comienzos de 2007, 1.815 ha no habían pasado por ningún tipo de trámite ante la Secretaría de Planeación.
- El Plan Zonal Norte y la Operación Usme cubren 1.793 ha.
- 666 ha. corresponden a planes parciales que se encuentran en trámite.
- 224 ha hacen parte de planes parciales aprobados pero que no han iniciado la etapa de construcción (Secretaría Distrital del Hábitat, 2007).

#### **Problema 4. Gestión pública no integral. Reconciliar las partes con el todo**

En la política pública se han considerado aisladamente el hábitat y las instituciones relacionadas, sin definir sus relaciones ni la jerarquía funcional. Esta falta de coordinación se manifiesta en una deficiente capacidad de prevención y control de la urbanización informal, una oferta insuficiente de suelo urbanizado para viviendas tipo I y II, una lenta regularización y titulación de los asentamientos de origen ilegal, la falta de reconocimiento arquitectónico de las viviendas informales y de acompañamiento técnico para su desarrollo progresivo, plazos exagerados para la gestión y el trámite de los planes zonales y parciales, y notorias debilidades para pasar de los esquemas de planeación a los mecanismos de gestión en materia de renovación urbana.

Las incoherencias también se manifiestan en la política de gestión del suelo: coexistencia de diversos regímenes de suelo, cada uno de ellos con derechos y obligaciones diferentes sobre la propiedad del suelo; en la planeación persiste un excesivo enfoque normativo que descuida la gestión del suelo. A pesar de las deficiencias y dificultades, en los últimos diez años la administración distrital ha hecho avances en la coordinación de grandes procesos de planeación, como el POT, los planes maestros, el programa de mejoramiento de barrios (en el que se han intervenido 9.726 ha en 26 UPZ y se han beneficiado 2.412.151 personas). No obstante, los grandes proyectos urbanísticos se han quedado rezagados frente a las exigencias de una ciudad de las dimensiones de Bogotá.



## **Problema 5. Financiación insuficiente y fragmentada**

Hay una notoria falta de armonía entre la oferta y la posibilidad de adquirir las viviendas nuevas de tipo I. La política de subsidio no está sincronizada con la oferta. Además, numerosos arrendatarios de los estratos 1 y 2 habitan en viviendas de origen informal. Estos problemas se pueden solucionar si la ciudad logra una coordinación más eficiente de los recursos que intervienen en los procesos de producción y financiación de la vivienda y del hábitat. Las fuentes disponibles no se han explotado de manera adecuada.

La participación de la plusvalía adoptada por el Acuerdo 118 de 2003, que además de ser un mecanismo de financiación muy progresivo y de cumplir un papel indirecto en la regulación del precio del suelo, no ha mostrado un crecimiento significativo. La ciudad dispone de instrumentos de financiación que aún no ha estrenado, como los derechos de edificabilidad. Las tarifas de los servicios públicos se deben distribuir de mejor manera, porque actualmente el usuario final termina asumiendo el costo de la buena parte del valor de la inversión en extensión de las redes.

En fin, la administración tiene en sus manos un conjunto de instrumentos que debe aprovechar y sincronizar sistemática y coherentemente. Por otra parte, las modalidades de interacción entre los sectores público y privado tampoco se han explotado. El sector privado tiene mucho que ganar, pero también debe respetar los espacios y criterios urbanísticos que define la administración pública (nacional y distrital).

### **12.1.4 Principios, noción de hábitat y objetivo de la política integral del hábitat**

#### **12.1.4.1 Principios**

El acuerdo 257 de noviembre de 2006 definió la política integral de hábitat como el conjunto de objetivos, estrategias, planes, programas y proyectos a cargo de las entidades que integran el sector, para el cumplimiento eficiente y eficaz de las tareas de planeación sectorial, gestión, control, vigilancia, ordenamiento y desarrollo armónico de los asentamientos humanos de la ciudad en los aspectos de vivienda, mejoramiento integral y adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios.

## **Inclusión y derecho a la ciudad.**

La política pública de hábitat debe buscar la ciudadanización de la ciudad, es decir, debe crear las condiciones necesarias y suficientes para que todos los grupos sociales tengan acceso a un hábitat digno, construyan un sentido de pertenencia al territorio, convivan y se asocien para lograr objetivos comunes, y establezcan una relación armoniosa con las autoridades públicas.

La Política Integral de Hábitat debe ser incluyente, de manera que las personas y los grupos sociales sin excepción se conviertan en sujetos de derecho, en particular con respecto al derecho a un hábitat digno, y en protagonistas en la construcción individual y colectiva de su hábitat inmediato (vivienda y entorno cercano) y de la ciudad en general. En pocas palabras, la Política Integral de Hábitat debe garantizar las condiciones para ejercer el derecho a la ciudad<sup>17</sup>.

El derecho a la ciudad es una reivindicación política que alude a la posibilidad de acceder y permanecer en ella, a la movilidad, a la belleza del entorno, a la centralidad, a la calidad de vida, a la inclusión social, a la justicia y la equidad, a la convivencia, a la deliberación y al gobierno participativo. Es el derecho a encontrarse con los demás, a ponerse de acuerdo sobre la ciudad deseada, a ejercer control sobre la vida urbana, a producir y gestionar socialmente el hábitat (Secretaría Distrital del Hábitat, 2007d).

## **Función pública del urbanismo**

La función pública del urbanismo tiene dos aspectos: es la prerrogativa del Estado para configurar el alcance y el contenido de la propiedad a través de los instrumentos de ordenamiento territorial y la obligación del Estado, con la ciudadanía, de garantizar sus derechos colectivos, como el de la participación en las plusvalías generadas por la acción urbanística del mismo Estado, a un medio ambiente sano y al espacio público, y derechos sociales, como el de una vivienda digna.

---

<sup>17</sup> El derecho a la ciudad es un derecho complejo que involucra dimensiones políticas, sociales, económicas y culturales. Está ligado a todos los derechos reconocidos internacionalmente, concebidos de manera integral, y es interdependiente de ellos. Por ahora no tiene su mismo estatus jurídico y no se puede exigir con las mismas prerrogativas que los derechos simples. No obstante, el derecho a la ciudad forma parte del imaginario de los derechos humanos.

El reconocimiento de la función pública del urbanismo es el camino para pasar de las declaraciones retóricas al ejercicio concreto de los derechos ligados al disfrute de la ciudad, en condiciones de redistribución social y de protección a las personas con menores recursos y posibilidades de inserción social. La función pública del urbanismo exige el cumplimiento adecuado del conjunto de acciones, medidas y mecanismos de movilización de recursos que regulan y orientan el uso del suelo, el desarrollo urbano, y la financiación de viviendas, infraestructuras y equipamientos.

### **Ciudadanía, participación y estado social de derecho**

La ciudadanía es el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) han ganado importancia en la discusión sobre las titularidades de los sujetos de derecho y la obligación que tiene el Estado de protegerlos. El Estado Social de Derecho adquiere entidad cuando el contenido del bien común se entiende como *“la satisfacción progresiva de las demandas vitales de las personas menos favorecidas, la corrección gradual de las estructuras injustas originadas en el abuso del poder, la guarda eficaz de los bienes colectivos y el encuadramiento de la iniciativa privada y de la libertad de empresa en un marco jurídico que las ponga al servicio del desarrollo integral del ser humano”* (Madrid-Malo, 2005: 170).

En este sentido, la Política de Hábitat debe comprometerse con la participación ciudadana, con el propósito explícito de profundizar la democracia en la ciudad.

### **Integralidad**

La Política de Hábitat debe ser integral. Se formula teniendo en cuenta la diversidad y la complejidad socio-cultural de Bogotá. El interés colectivo solo se puede satisfacer mediante la adopción y ejecución de políticas diferenciadas para grupos sociales y territorios específicos.

### **Sostenibilidad**

La Política Integral de Hábitat debe promover el desarrollo sostenible. Ello implica responsabilidad con las generaciones futuras. La ciudad tiene que ser pensada en el largo plazo, equilibrada distribución geográfica de la población, estímulo a la diversidad cultural y preservación de la calidad del aire, agua y la vida animal y vegetal).

#### **12.1.4.2 La noción de hábitat**

En el ámbito urbano, el hábitat (Secretaría Distrital del Hábitat, 2007c) se entiende como *“el territorio<sup>18</sup> y el conjunto de atributos<sup>19</sup> que lo cualifican, donde se localiza y vive el ser humano; su desarrollo armónico contribuye a mejorar la calidad de vida, la productividad de la ciudad, la inclusión social de toda la población y el reconocimiento de la identidad individual y colectiva”*. La función del hábitat es facilitar la reproducción biológica, económica, social y cultural de las personas y los grupos que lo producen y hacen uso de él.

#### **12.1.4.3 Objetivo de la política integral de hábitat**

La Política Integral de Hábitat es un referente social y técnico para que se ejerzan y garanticen los derechos ciudadanos relacionados con el hábitat. Es necesario entonces definir el ámbito, las prioridades y los criterios para orientar las acciones programas y proyectos que la Secretaría Distrital de Hábitat, formule, coordine o ejecute en el desarrollo de sus funciones. Para cumplir ese objetivo, la Misión y el equipo técnico de la Secretaría consideran conveniente mantener la continuidad de los logros y aprendizajes.

Es indispensable consolidar acuerdos técnicos y políticos estables con visión de largo plazo. Es necesario remover los obstáculos institucionales que limitan el desempeño adecuado y eficiente de las interacciones necesarias entre la administración de la ciudad, el sector privado y las organizaciones sociales.

---

<sup>18</sup> El territorio es, en primer lugar, un espacio geográfico donde se despliega la compleja gama de actividades que desarrollan los grupos humanos. Tales actividades están, por tanto, determinadas por las características físico espaciales del lugar (morfología, paisaje, recursos naturales, fuentes de energía, etc.), las cuales generan limitaciones y potencialidades, especialmente desde el punto de vista de su edificabilidad. Así mismo, el territorio es un espacio producido socialmente, en cuanto la sociedad en su conjunto aplica su energía para transformarlo, para adaptarlo a sus necesidades y conveniencias, en función del tipo y la cantidad de recursos y conocimientos, tecnológicos y económicos a su disposición. Esa construcción entrópica es individual y colectiva, y produce un entorno inmediato (vivienda, negocio, vecindario, comunidad, barrio, etc.) y un entorno mediato (localidad, ciudad, región, nación).

<sup>19</sup> El atributo es el conjunto de cualidades o propiedades del territorio. Es decir, las características tangibles o intangibles del territorio construidas y transformadas por el hombre en su interacción con la naturaleza. La transformación del territorio para cualificarlo le confiere propiedades (como las de ser accesible, habitable, edificable, seguro, ameno, sano, etc.), al mismo tiempo que diversidad (territorios más accesibles que otros, más seguros que otros, más o menos que otros, etc.).

### **12.1.5 Políticas y estrategias**

#### **12.1.5.1 Limitar la expansión urbana y combatir la urbanización informal**

El POT vigente propone una estrategia integral para el hábitat que supone una escasez de suelo urbanizable frente a la demanda acelerada de vivienda social. El diagnóstico que elaboró la Misión Hábitat por Bogotá, corroborado por las cifras oficiales de la Secretaría de Planeación, llama la atención sobre este supuesto y precisa que la escasez no es de suelo urbanizable sino de suelo urbanizado. Existen más de 5.000 ha de suelo urbanizable dentro del perímetro urbano de la ciudad. Además, se dispone de 670 ha de suelos urbanizados aún no construidos, repartidos en lotes dispersos en las 26 UPZ donde es prioritario el mejoramiento de los barrios (Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Mejoramiento Integral).

El problema actual tiene origen en la lenta gestión de la administración para adquirir, urbanizar y transferir el suelo urbanizado a los promotores privados y sociales, de acuerdo con las prioridades determinadas por el déficit habitacional y utilizando eficientemente las facultades e instrumentos de la Ley 338 de 1997. La presión sobre el suelo aún disponible proporciona un margen razonable de maniobra para que la ciudad tome decisiones estratégicas. Aún es tiempo de evitar la expansión geográfica de Bogotá para prevenir la conurbación y la suburbanización. y es posible y fundamental mantener el propósito de consolidar un modelo de ciudad compacta y densa del POT.

Con respecto al suelo de expansión, se recomiendan las siguientes estrategias:

- Definir criterios para desarrollar las operaciones estratégicas y los planes parciales. La Secretaría del Hábitat estructurará un modelo de gerencia para diseñar y poner en marcha las operaciones estratégicas y los planes parciales que permitan el uso eficiente del suelo disponible en el área de expansión y dentro del área de suelo urbanizado. Estos criterios deben:
  - a. asegurar que las operaciones estratégicas y los planes parciales favorezcan la inclusión social y la no segregación socioespacial de la ciudad,
  - b. incluir elementos que favorezcan la integración con otras operaciones y la consolidación de las centralidades previstas en el POT,
  - c. establecer metas de reducción de los costos de transacción de la intermediación pública y,
  - d. definir, en los casos de iniciativa pública, criterios que guíen la aplicación de la relación costo-beneficio.
- Estructurar e implementar un sistema eficaz de control de bordes. La Secretaría del Hábitat liderará el desarrollo de las competencias y de los instrumentos para la inspección, control y vigilancia de los bordes de la ciudad (pacto de borde, red para el control de desarrollos ilegales). Mediante acuerdos y protocolos de actuación con

las alcaldías locales, la Secretaría de Ambiente, la Secretaría de Planeación, la Secretaría de Desarrollo Económico, los municipios limítrofes y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, la Secretaría del Hábitat promoverá el desarrollo de mecanismos y proyectos de prevención y control de la urbanización informal, dando prioridad a los componentes del sistema hídrico y al sistema orográfico.

- Definir un modelo de ordenamiento de los asentamientos rurales del Distrito Capital para su fortalecimiento y promover su desarrollo equilibrado en la región.
- Establecer un modelo de ocupación del territorio urbano-rural que favorezca la inclusión social y limite la expansión urbana.
- Densificar y redensificar los asentamientos rurales considerando los siguientes criterios:
  - a. la ubicación estratégica de cada asentamiento rural con relación al borde de la ciudad, y a su función de límite del área urbanizable en las zonas de expansión,
  - b. la ubicación estratégica de cada asentamiento rural con respecto a la función ecológica del área y a las presiones derivadas de la urbanización en la ciudad y
  - c. contribuir a mejorar la calidad de vida en todos los aspectos relacionados con la vivienda de los productores rurales.
- Elaborar prontamente los planes parciales de iniciativa pública en las localidades del borde occidental con mayor déficit de vivienda de interés social, con el fin de dinamizar el desarrollo de la superficie de suelo urbanizable.

#### **12.1.5.2** Construir un escenario de convergencia regional sobre la política integral de hábitat

En el marco general de la Política Integral de Hábitat, se debe promover una visión y un ámbito de reflexión y de acción regional. Teniendo en cuenta los cambios en la población, en el mercado de trabajo y en los mercados inmobiliarios, la Misión Hábitat (Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional (2007f) identificó un grupo de municipios (ubicados dentro del territorio del Pacto Región Central) que deben ser prioritarios en la definición de políticas regionales.

La ciudad debe liderar un trabajo técnico y unos acuerdos políticos y administrativos que permitan promover la desconcentración funcional de la producción de bienes y servicios públicos (habitabilidad, accesibilidad, movilidad), la repartición equitativa de cargas y beneficios (nuevas escalas regionales) que de ellos se derive y la superación de los obstáculos normativos para la acción institucional colectiva y público-privada en la región.

Es necesario promover y concertar con la Nación una agenda de modificaciones a las normas nacionales que hagan posibles las acciones de la Política Integral de Hábitat en el ámbito regional.

Los Servicios Públicos Domiciliarios (SPD), que se incluyen en la categoría de servicios públicos<sup>20</sup>, son inherentes a la finalidad del Estado, responsable de garantizar la prestación eficiente a toda la población. Estos servicios forman parte integrante y esencial de la ciudad, y por la importancia que tienen para los hogares y para su calidad de vida la prestación requiere calidad, seguridad y un uso eficiente.

Los SPD son esenciales porque tienen una estrecha relación con los derechos fundamentales<sup>21</sup> y la garantía del principio de universalidad es uno de los logros más importantes de la ciudad en cuanto a la apropiación y la construcción del hábitat.

Dadas las competencias establecidas en el marco normativo para los municipios en relación con los SPD, en el POT y los planes maestros, y en concordancia con el enfoque, los principios y el objetivo de la Política Integral de Hábitat se diseñará e implementará una política de Servicios Públicos Domiciliarios relacionada con los siguientes temas: prestación de servicios públicos, subsidios y contribuciones, y fortalecimiento del control social participativo. En materia de servicios públicos se seguirán los siguientes lineamientos:

- En el tema de prestación de servicios públicos, las estrategias se orientarán a ampliar y mejorar la red de servicios públicos en la ciudad-región; consolidar la estrategia para resolver la problemática del río Bogotá; dar seguridad en la prestación de los servicios y disminuir la vulnerabilidad en el transporte y el suministro de gas natural; garantizar el derecho a pertenecer a la sociedad de la información y el conocimiento; suministrar agua potable a los asentamientos rurales; articular las acciones con las empresas de servicios públicos domiciliarios, y definir esquemas comerciales coherentes con la Política Integral de Hábitat de la ciudad para suministrar agua potable a los municipios de la región.
- En el tema de subsidios y contribuciones se trabajará conjuntamente con el Gobierno Nacional en el perfeccionamiento de los instrumentos para focalizar el gasto social en Servicios Públicos Domiciliarios. En particular, desde el Distrito se promoverá la ejecución de estudios sobre la eficiencia y la efectividad de la estratificación socioeconómica como instrumento de asignación de subsidios y

---

<sup>20</sup> El Artículo 365 de la Constitución Política establece que «Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional».

<sup>21</sup> El Artículo 4 de la Ley 142 los define así: Servicios Públicos Esenciales. Para los efectos de la correcta aplicación del inciso primero del Artículo 56 de la Constitución Política de Colombia, todos los servicios públicos, de que trata la presente ley, se considerarán servicios públicos esenciales.

cobro de contribuciones de solidaridad, así como de otras alternativas de focalización. Se promoverán también la discusión y el análisis de las implicaciones económicas, técnicas, legales, políticas y sociales de una eventual eliminación del sistema de estratificación socioeconómica como instrumento de focalización del gasto social en servicios públicos.

- Por último, se apoyará el control social participativo, se dará énfasis al aprovechamiento óptimo de los servicios y se apoyarán la pedagogía y las prácticas de reciclaje.

### ***12.1.5.3 Promover la densificación y la redensificación***

La ciudad hoy posee un sistema de planeación y bases de información suficientes para analizar y definir con bastante precisión las zonas de la ciudad, las UPZ y las unidades de actuación donde técnicamente es deseable, viable y eventualmente factible inducir o estimular iniciativas de densificación o redensificación.

Los propietarios y promotores cumplen un papel central en la ejecución concertada de proyectos, pero la información necesaria para formular iniciativas de escala significativa requiere soporte técnico, y es necesaria una iniciativa que nazca de la ciudad.

La administración pública tiene una función directriz sustantiva (anuncio de proyectos, declaratorias de uso prioritario, expropiaciones judiciales y administrativas, garantía del derecho de los moradores, etc.).

### **Consolidar las áreas de mejoramiento integral**

Manteniendo los criterios del POT a favor de una ciudad densa y compacta, el mejoramiento integral se orientará en cumplimiento de las siguientes estrategias:

- Definir los perfiles deseados de densificación y redensificación en cada una de las UPZ de mejoramiento integral de la ciudad en las que se identificaron las siguientes potencialidades<sup>19</sup>: 670 ha de predios sin construir y 201.331 predios de hasta dos pisos, con cubierta liviana, que disponen de áreas potenciales para nuevas unidades de vivienda. Si solo se toman en cuenta las viviendas de un piso, con cubierta maciza o liviana, el potencial es de 126.643 nuevas soluciones habitacionales. Esta tarea se podría cumplir a través del programa de reconocimiento y mejoramiento de vivienda, con un acompañamiento técnico posterior durante el periodo de ampliación del segundo nivel. Ya se cuenta con el diseño de la estructura urbana y de las fichas normativas correspondientes.



- Crear incentivos e instrumentos de apoyo para estimular la densificación y la redensificación en las áreas cuyo soporte de infraestructura, equipamientos y movilidad garantice las condiciones básicas de calidad de vida, y optimice el sistema de centralidades que la ciudad ha previsto en el POT.
- Mediante actuaciones urbanas integrales<sup>20</sup>, el uso de instrumentos de gestión (planes parciales) y el reconocimiento de la producción social del hábitat, definir etapas secuenciales para las acciones de mejoramiento (legalización de barrios, titulación de predios, reconocimiento y mejoramiento de vivienda, y reasentamiento de la población).
- Institucionalizar procesos permanentes de asistencia técnica para el mejoramiento integral. Es deseable y conveniente que las alcaldías locales jueguen un papel activo, con acciones canalizadas a través de las UPZ.

### **Renovación urbana**

La política de renovación urbana se fundamenta en la necesidad de garantizar el ordenamiento territorial, la productividad y la competitividad de la ciudad, la inclusión social y la calidad de vida de sus habitantes. El punto de partida fue definido en el Artículo 39 de la Ley 9 de 1989:

*«Son planes de renovación urbana aquellos dirigidos a introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, a fin de lograr, entre otros, el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación, el aprovechamiento intensivo de la infraestructura establecida de servicios, la densificación racional de áreas para vivienda y servicios, la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales, todo con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad».*

La política de renovación urbana intenta optimizar el uso de las áreas que no están bien aprovechadas o que están deterioradas, pero que disponen de suelo urbanizado y de equipamientos. Se busca que la habilitación de nuevas áreas reduzca las presiones que llevan a la expansión, incentive la participación del sector privado en proyectos inmobiliarios y consolide el centro metropolitano.

Las operaciones del aeropuerto y del centro son una excelente oportunidad para que la administración de la ciudad realice acciones de renovación urbana, que además de ser incluyente s permitan obtener recursos gracias a la interacción entre los sectores público y privado. Además, estas acciones pueden crear precedentes y referentes para operaciones

futuras, como la de Ciudad Salud y el Eje de Innovación. En este tema, las estrategias son las siguientes:

- Equilibrar la mezcla de usos y estratos con criterios de eficiencia y equidad. • Desarrollar viviendas de interés social tipo I y II en un número que no debe ser inferior al 10% del total.
- Garantizar la capacidad de carga de la infraestructura de servicios públicos, vías y espacio público.
- Garantizar que la población residente forme parte de los proyectos, o sea reasentada en otros proyectos que se desarrollen prioritariamente en la misma zona objeto de la operación.
- Además de la inversión pública, los proyectos deben crear condiciones propicias para la participación del sector privado (nacional y extranjero), especialmente en los macroproyectos.
- Armonizar y consolidar las normas relacionadas con la política de renovación urbana<sup>22</sup>.
- Las decisiones distritales deben ser coherentes con la política nacional, bien sea aceptando las disposiciones establecidas en el Conpes 3.305<sup>23</sup>, o proponiendo modificaciones.
- Diseñar un marco institucional apropiado<sup>24</sup>. La Empresa de Renovación Urbana se puede concebir como una institución con funciones de segundo piso que no ejecuta directamente los proyectos, sino que, más bien, los formula y orienta.

#### **Superar la definición de la vivienda de interés social basada en un precio mínimo**

Persistir en la definición de vivienda de interés social basada en un precio mínimo no es compatible con una apuesta por la inclusión social, puesto que, al fijar el precio como criterio de definición, el área de la vivienda y las condiciones de habitabilidad (es decir, la forma de la vivienda) varían, y durante este proceso no hay nada que garantice umbrales de dignidad para las familias que la ocupan.

La apuesta por un hábitat incluyente se debe materializar en la consecución de acuerdos sobre los estándares de dignidad socialmente aceptables de la vivienda y del hábitat en general. En este sentido, las estrategias deben desarrollar el contenido y los alcances de las disposiciones constitucionales del Artículo 51 referentes al derecho a la vivienda digna: *«El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda»*.

Se propone, entonces, avanzar en dos sentidos: en primer lugar, en la calidad de la oferta (condiciones dignas) y, en segundo lugar, en su suficiencia. Las estrategias en este punto particular son las siguientes:

- Adoptar un código de habitabilidad que establezca normas y estándares mínimos socialmente aceptables para la vivienda de interés social en Bogotá.

- Definir los ámbitos geográficos de reparto, de tal manera que los proyectos de vivienda de interés social tipos I y II se determinen a nivel zonal. Teniendo en cuenta que una adecuada distribución del suelo destinado a la vivienda de interés social puede contribuir a regular el precio del suelo y a reducir la segregación socio-espacial de la ciudad.
- Concentrar buena parte de los esfuerzos estatales en la provisión de suelo urbanizado para vivienda de interés social tipo I a una escala suficiente para contrarrestar la ocupación informal, en combinación con mecanismos de control y sanción más efectivos a los loteadores informales. Para tal efecto, se reafirma la propuesta de asignar el 50% de la superficie para vivienda de interés prioritario en todo suelo de desarrollo, así como en el suelo urbanizado no construido. Este porcentaje concuerda con la composición socioeconómica de la población de Bogotá, con el crecimiento esperado de la población y con las necesidades de producción de este tipo de vivienda.
- Estimular la oferta de las distintas modalidades de producción de vivienda que respeten las características del entorno y reconozcan las prácticas, usos y modalidades de tenencia (vivienda productiva, desarrollo progresivo, vivienda en arriendo, vivienda transitoria y vivienda cooperativa).
- Detener el desarrollo de la urbanización informal mediante la estructuración de una oferta pública subsidiada de lotes con obras de urbanismo. Estas acciones deben estar acompañadas de servicios de asistencia técnica y gerencial para la construcción de unidades básicas y el desarrollo progresivo de las viviendas.

#### **12.1.5.4 Promover la producción social del hábitat<sup>22</sup>**

La producción social del hábitat es un elemento determinante en la construcción de la ciudad. Por tanto, se deben apoyar las prácticas sostenibles en la producción y uso del hábitat. La política debe reconocer la diversidad de formas sociales de producción y apropiación del hábitat como un recurso o activo que se puede optimizar. Las externalidades que de allí se derivan favorecen la participación ciudadana, el control social y la formación de capacidades que trascienden los proyectos y contribuyen al progreso de las comunidades.

De acuerdo con los principios y el objetivo de la Política Integral en este campo, se establecen las siguientes estrategias:

---

<sup>22</sup> 25 Producción social del hábitat: «todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines lucrativos. Parte de la conceptualización de la vivienda y el hábitat como proceso y no como producto terminado; como producto social y cultural y no como mercancía; como acto de habitar y no como mero objeto de intercambio. Se da tanto en el ámbito rural como en el urbano e implica diferentes niveles de participación social en las diversas fases del proceso habitacional: planeación, construcción, distribución, uso.» (Habitat International Coalition - América Latina - HIC-AL, Oficina de Coordinación Regional para América Latina, «Documento del Proyecto Producción Social del Hábitat», 2007, [www.hic-al.org](http://www.hic-al.org)). Documentos 224 enero - junio de 2008

- Acompañar y asesorar la producción social del hábitat para acelerar los procesos de consolidación de la vivienda y del entorno con criterios de habitabilidad, en respuesta a las necesidades y expectativas de las familias.
- Mediante el desarrollo y la promoción de nuevos esquemas habitacionales, contribuir a un cambio en la percepción de las familias con respecto a la vivienda de propiedad como única opción y aspiración.
- Promover el uso racional de los recursos relacionados con el hábitat, como el agua, la energía y el entorno (espacios públicos, infraestructuras y equipamientos de uso colectivo).
- Promover, con ayuda de la participación ciudadana, la formulación y el desarrollo de iniciativas de producción de hábitat-vivienda, vías y espacio público que superen el ámbito del barrio.
- Fortalecer la capacidad de gestión del suelo urbanizado.

La política de suelo es un soporte básico del ordenamiento del territorio y de la política de vivienda de interés social. Para articular el papel de la política de suelo dentro de la Política Integral de Hábitat, el Distrito debe responder las siguientes preguntas fundamentales: ¿cómo se está financiando la ciudad?, es decir, ¿cuáles son las fuentes sostenibles para financiar el conjunto de elementos colectivos de soporte de las actividades urbanas?<sup>26</sup><sup>23</sup> y ¿cuáles son los mecanismos más adecuados para captar y canalizar las plusvalías, cumplir los objetivos previstos y eliminar progresivamente la exclusión social urbana? (Secretaría Distrital del Hábitat, 2007).

Las siguientes estrategias buscan fortalecer la capacidad y la oportunidad de la gestión pública del suelo urbanizado:

- Cumplir y velar por el cumplimiento de los objetivos de las políticas de suelo previstas en el POT (Artículo 1, Capítulo único).
- Establecer y desarrollar las agendas e instrumentos de interacción sobre los temas de gestión de suelo con las secretarías de Planeación, Ambiente y Movilidad.
- Replantear los mecanismos de regulación de la ciudad construida –redesarrollo, renovación y patrimonio– y vincularlos a las políticas de hábitat y a las políticas sociales.
- Unificar el régimen de obligaciones y derechos de los propietarios del suelo con tratamiento de desarrollo.
- Fortalecer el carácter de promotor público de Metrovivienda en la producción de suelo urbanizado para vivienda de interés social prioritario, con énfasis en las familias hasta ahora no cubiertas por los esquemas de subsidio directo a la demanda y vivienda producida por constructores formales.
- Estructurar y poner en marcha el Sistema de Información Integrado del Hábitat y el Observatorio del Hábitat.
- Estructurar el Sistema Integral de Inspección, Vigilancia y Control del Hábitat, mediante las siguientes acciones:

---

<sup>23</sup> Infraestructura vial y de servicios públicos domiciliarios, áreas verdes y recreativas, y equipamientos sociales

- a. Actualizar y armonizar la normatividad para determinar las competencias de inspección, vigilancia y control en los temas de ambiente, vivienda, servicios públicos, equipamientos y espacio público.
- b. Apoyar el control de la actividad edificadora a cargo de las alcaldías locales.
- c. Definir mecanismos de control y sanción más efectivos a los loteadores informales.
- d. Articular en los esquemas de trabajo la promoción de la atención ciudadana.
- e. Consolidar la normatividad específica sobre los arrendamientos.
- f. Consolidar el esquema de supervisión, seguimiento y evaluación de la función que desarrollan los curadores y hacer público su desempeño con ayuda de indicadores.

#### **12.1.5.5 Financiación del hábitat**

En el tema de financiamiento, la política aborda tres puntos.

- En primer lugar, la coordinación de recursos y fuentes de financiamiento, tema en el que se requiere articular las fuentes de financiamiento de los insumos que intervienen en el proceso de producción del hábitat.
- En segundo lugar, la visión del papel del Sector Hábitat como factor que contribuye a la productividad y a la redistribución. Las acciones de la Secretaría en este campo deben mejorar la productividad y la equidad de la ciudad, puesto que el uso y la aplicación de las fuentes de financiación se retroalimenta con el modelo de ciudad (es resultado y causa), se debe incentivar la aglomeración para captar y redistribuir los recursos que ésta genera.
- En tercer lugar, ir más allá del simple diseño de instrumentos financieros y caracterizar el papel del Estado en superar las competencias y posibilidades propias y dar al Estado un papel que contribuya a superar las fallas y limitaciones del mercado. Como escenarios para articular estos tres elementos de manera integral, Bogotá hoy tiene un portafolio de proyectos (Operación Usme, Operación Norte y el Plan Centro), con espacio suficiente para pensar en nuevos modelos de intervención y de financiación.

Las estrategias en este campo son las siguientes:

- Diseñar y aplicar instrumentos financieros que se desprendan de la gestión del suelo. Esto implica velar por los intereses de la colectividad haciendo cumplir las obligaciones urbanísticas de predios, captar y utilizar los recursos de la plusvalía, de las cargas liquidadas a los proyectos que les corresponda.
- Articular la asignación de los recursos del presupuesto sectorial para vivienda, servicios públicos, mejoramiento integral e infraestructura urbana mediante macroproyectos, operaciones estratégicas o planes parciales.

- Orientar la estructura de la financiación del hábitat en pro de sistemas integrados (cadena de producción de soluciones habitacionales) que fortalezcan y retroalimenten el esfuerzo fiscal del Distrito.
- Idear esquemas que permitan aprovechar nuevas fuentes de financiamiento diferentes de la inversión pública directa, empleando los instrumentos mixtos de gestión y financiación previstos por el POT y la Ley.
- Estructurar el sistema de prevención y reducción de costos mediante la titularización del riesgo, el reforzamiento estructural y el subsidio de arriendo para poblaciones marginales.
- Crear el Fondo de Desarrollo Urbano para desarrollar operaciones urbanas integrales que garanticen un manejo financiero integral, sostenible y de bajo costo que dote a la ciudad de recursos suficientes y de largo plazo, que supere el enfoque sectorial y el desajuste de los plazos de financiación, y que permita cumplir los siguientes objetivos:
  - a. Crear un sistema integrado de análisis costo-beneficio para la ciudad para las decisiones de planeación, ordenamiento territorial e inversión pública en el sector hábitat.
  - b. Captar recursos de largo plazo para apalancar financieramente los grandes procesos de transformación que requiere la ciudad-región en el corto, mediano y largo plazos.
  - c. Gestionar los recursos necesarios para construir, mantener y rehabilitar la infraestructura pública en las intervenciones urbanas integrales.
  - d. Estructuración financiera de las intervenciones y empleo de los instrumentos de financiación disponibles para lograr un reparto equitativo de las cargas y los beneficios.
  - e. Ofrecer capacidad técnica para la estructuración y la gestión financiera de proyectos urbanos.
  - f. Diseñar un sistema de administración financiera de proyectos urbanos que se base en el seguimiento y la evaluación de la gestión y los resultados.
  - g. Crear un sistema distrital de subsidios a la demanda y a la oferta de vivienda (y de suelo) y a la oferta de crédito que dé prioridad al financiamiento de la población vulnerable y en situación de pobreza, y preste asistencia a las familias que no tienen capacidad para pagar con sus propios medios una vivienda digna.
  - h. Diseñar modalidades de microcrédito para adquirir o mejorar la vivienda. Conformar un sistema de crédito habitacional alternativo, integrado por operadores especializados en la atención de hogares con limitaciones de acceso al mercado financiero formal (ONG, cooperativas, fondos de empleados, organizaciones populares).

#### ***12.1.5.6 Cultura del hábitat, ciudadanía y fortalecimiento institucional***

A pesar de que el Distrito cuenta con marcos legales que facilitan la lucha contra la inequidad, la segregación y la exclusión social, no se ha avanzado al ritmo necesario. Es evidente que muchas innovaciones técnicas requieren la comprensión de los funcionarios encargados de aplicarlas, y esta formación casi nunca viene junto con las innovaciones y disposiciones legales que generan cambios y oportunidades. Además, la participación ciudadana, el control social y político también requieren formación y actualización.

En ese contexto, son objetivos de la política integral del hábitat promover una cultura del hábitat con criterios compartidos, reconocer la diversidad sociocultural de la ciudad, transformar las percepciones, prácticas y usos del hábitat, fortalecer las organizaciones sociales como actores fundamentales en la construcción y apropiación del hábitat mediante mecanismos asociativos, solidarios y colectivos, y dar a conocer a los ciudadanos la política de hábitat para que se apropien y exijan su cumplimiento.

#### **Fomentar la cultura para la construcción y el cuidado del hábitat**

La nueva visión del hábitat, que trasciende a lo colectivo, requiere conformar un tejido social fuerte que permita apropiarse la noción de hábitat en toda su complejidad e incidir en su producción desde la formulación hasta la gestión y el seguimiento de la política pública. La Política Integral busca promover la conformación y el fortalecimiento de la organización social en torno al hábitat en escalas que superen el ámbito del barrio. Se deben reconocer todas las potencialidades y limitaciones, las dinámicas sociales y políticas referidas a la producción de hábitat y de ciudad. Entre los habitantes de Bogotá es necesario promover imaginarios y prácticas individuales y colectivas que contribuyan a realizar los objetivos de la política de hábitat para que todos y todas disfruten un hábitat digno (Secretaría Distrital del Hábitat. Dirección de Política Habitacional (2007d).

En este contexto se enmarcan las siguientes estrategias:

- A través de la Escuela Distrital de Participación y Gestión Social, formar, asesorar y acompañar a los ciudadanos –y a sus organizaciones– interesados en cualificar su participación, intercambiar experiencias e incidir en la gestión y el seguimiento de la Política Integral de Hábitat.

- Visibilizar y promover las prácticas sostenibles de producción y apropiación de un hábitat digno, referidas al uso racional de los recursos disponibles y a la multiplicación de experiencias de gestión.
- Promocionar diversas formas de producción de hábitat alternativas habitacionales, como la vivienda productiva, los procesos de producción de hábitat mediante el acompañamiento y la asesoría técnica de las instituciones públicas y las organizaciones civiles.
- Fortalecer y proyectar a escala local los Núcleos de Participación Ciudadana existentes e incentivar la formación y consolidación de nuevos núcleos en las demás UPZ de la ciudad para reforzar el tejido social en torno al hábitat y ampliar las escalas de apropiación, planeación y gestión social del hábitat.
- Integrar la noción de hábitat en las agendas y en el discurso de las organizaciones.
- Fortalecer las organizaciones sociales existentes que trabajan en torno al hábitat y promover la conformación de redes y nuevas organizaciones en coordinación con otras entidades e iniciativas, procurando brindarles las herramientas conceptuales, metodológicas y operativas necesarias para su proyección en el escenario público.

### **Fortalecer la capacidad institucional**

La organización institucional del Sector Hábitat establecida por la reforma administrativa fue el resultado de un largo proceso en el que convergieron diferentes visiones conceptuales, reflexiones, discusiones y se lograron acuerdos básicos entre los diferentes actores del sector (Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, 2007e). La Secretaría del Hábitat tiene la función de coordinar y armonizar los distintos intereses. Debe prestar la debida atención a los procesos de construcción de capacidad institucional, a los aprendizajes requeridos para modificar las prácticas cotidianas de planeación e incentivar la creación de las nuevas condiciones que demandan los instrumentos de gestión. La gestión debe estar acompañada de procedimientos de comunicación, seguimiento y evaluación. Es necesario, entonces, contar con sistemas de información adecuados.

De acuerdo con los principios y objetivos de la Política Integral, el fortalecimiento institucional del hábitat se orientará a:

- Consolidar el pensamiento estratégico del sector garantizando la gestión sectorial, la articulación de la acción institucional en el territorio, y el compromiso y la pertenencia de los funcionarios.



- Estructurar el sistema de información sectorial considerando criterios de optimización de recursos, simplificación de procesos, gestión de la información, difusión permanente de la información, seguimiento y evaluación<sup>29</sup>.
- Consolidar el nuevo esquema de gestión del hábitat mejorando las habilidades y competencias gerenciales para aplicar los instrumentos técnicos, legales, administrativos y financieros requeridos en la operación intrasectorial. Concertar los escenarios de coordinación intersectorial y regional, y promover la participación activa del sector privado.
- Articular y reforzar los sistemas de formación apoyándose en la capacidad existente, y diseñar una estrategia de comunicación pública para garantizar la apropiación intrasectorial y la divulgación de información a los ciudadanos.
- Impulsar el trabajo conjunto con los actores públicos, privados y sociales, internacionales, nacionales, regionales, distritales, locales y zonales.
- Identificar la capacidad institucional del sector requerida para la implementación, el seguimiento y la evaluación de la política de hábitat.
- Fortalecer la coordinación sectorial e intersectorial.

La apuesta de la estructura institucional que se creó para el Sector Hábitat con la reforma administrativa de 2006 es especialmente exigente tanto a su interior como en cuanto a la coordinación con los demás sectores, los ciudadanos y sus organizaciones. Las entidades del sector han venido desempeñando sus funciones por tipos de programas y proyectos, no por las especializaciones del sector. Es necesario entonces buscar la unidad de criterios y mejorar la capacidad de gestión para aplicar los instrumentos administrativos, legales y financieros, interconectados y complementarios.

El Sector Hábitat (Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, 2007e) tiene gran responsabilidad en la coordinación entre sectores: el concepto de hábitat es muy amplio, de modo que las relaciones intersectoriales y los escenarios de coordinación de acciones, particularmente la interacción con las entidades de Planeación, Desarrollo y Ambiente, se debe entender como oportunidades de acción y no como interferencias en la gestión.

La importancia de los ámbitos local y zonal para la administración eficiente de las funciones asignadas al sector y la necesidad de crear escenarios de corresponsabilidad con los ciudadanos y sus organizaciones hacen prioritarios la comprensión y el acercamiento a las instancias y espacios de participación ciudadana que hoy existen en la ciudad y los que se requieran en el

futuro para consolidar una nueva cultura del hábitat entre los ciudadanos, por ejemplo, los núcleos de participación ciudadana en la escala zonal. En el desarrollo de una gestión participativa, el sector hábitat debe potenciar su acción desde ámbitos ampliamente intersectoriales.

#### **12.1.6 Consideración final**

La evaluación de la gestión realizada hasta el momento conjuga imperativos de eficiencia y de equidad. Las opciones políticas y las prioridades sociales deben ser compatibles con la optimización de los recursos y la conjunción de estas metas será siempre un desafío.

El balance deja algunas satisfacciones, pero también la certeza de que aún queda un largo camino por delante. Los resultados son el mejor juez de nuestros logros. Hemos avanzado y por ello somos conscientes de los grandes retos que el sector enfrentará en los diez próximos años. Uno de los más importantes es lograr una gestión del suelo que permita recaudar los excedentes derivados de las plusvalías generadas por la dinámica de la aglomeración urbana. Esos dineros habrán de servir para crear las condiciones que favorezcan la inclusión y la equidad.

Bogotá tiene un altísimo nivel de segregación socio-espacial que genera exclusión social; el gran reto es combatirla.

Hábitat es el territorio y el conjunto de atributos que lo cualifican, donde se localiza y vive el ser humano. Su desarrollo armónico contribuye a mejorar la calidad de vida de las personas y la productividad de la ciudad.

Un buen hábitat favorece la inclusión social y el reconocimiento de la identidad individual y colectiva.

Con la reforma administrativa de 2006 se creó la Secretaría Distrital del Hábitat, a la que se asignaron dos funciones principales: formular la política de gestión integral de hábitat y coordinar las entidades que realizan actividades relacionadas con el desarrollo del hábitat. En el cumplimiento de esas funciones, la Secretaría debe crear condiciones propicias para que las acciones públicas y privadas contribuyan a mejorar la calidad de vida de los bogotanos.

Con el propósito de delinear la estrategia a mediano plazo, la Secretaría convocó la Misión Hábitat por Bogotá: Inclusión y Derecho a la Ciudad, que estudió los siguientes temas: inclusión, ciudad- región, financiamiento, cultura del hábitat, derecho a la ciudad, institucionalidad y gestión del ordenamiento territorial.

## **12.2 Modificación Excepcional Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá 2013**

### **12.2.1 Normatividad relativa a cargas urbanísticas**

#### ***12.2.1.1 Constitución Política de Colombia***

**Artículo 58°.-** Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio.

Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar al pago de indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. Las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente.

**Artículo 82°.-** Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

**Artículo 95.-** La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos

y libertades reconocidos en ésta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la constitución y las leyes

Son deberes de la persona y del ciudadano: 1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios; 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; (...)

**Artículo 311°.-** Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

**Artículo 313°.-** Corresponde a los concejos: Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

**Artículo 334°.-**La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

#### **12.2.1.2 Ley 9 de 1989**

**Artículo 5°.-** Entiéndese por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes. Así, constituyen el espacio

público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general , por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

#### ***12.2.1.3 Ley 388 de 1997***

**Artículo 2°.-** Principios. El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios:

1. La función social y ecológica de la propiedad.
2. La prevalencia del interés general sobre el particular.
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

**Artículo 3°.-** Función pública del urbanismo. El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.

2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.

3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.

4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

**Artículo 8°.- Acción urbanística.** La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otra. (...) 3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.

**Artículo 13°.- Componente urbano del plan de ordenamiento.** El componente urbano del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas. Este componente deberá contener por lo menos: (...) 2. La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o zonal, y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.

**Artículo 15°.- Normas urbanísticas.** (...) 2. Normas urbanísticas generales: Son aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión. Por consiguiente, otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones. En razón de la vigencia de mediano plazo del componente urbano del plan, en ellas también debe establecerse la oportunidad de su revisión y actualización e igualmente, los motivos generales que a iniciativa del alcalde permitirán su revisión parcial. En consecuencia, además de las regulaciones que por su propia naturaleza quedan contenidas en esta definición, hacen parte de las normas

urbanísticas: (...) 2.6. Las especificaciones de las cesiones urbanísticas gratuitas, así como los parámetros y directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos, si fuere del caso.

**Artículo 36°.- Actuación urbanística pública.** Son actuaciones urbanísticas la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles. Cada una de estas actuaciones comprenden procedimientos de gestión y formas de ejecución que son orientadas por el componente urbano del plan de ordenamiento y deben quedar explícitamente reguladas por normas urbanísticas expedidas de acuerdo con los contenidos y criterios de prevalencia establecidos en los artículos 13, 15, 16 y 17 de la presente Ley.

Estas actuaciones podrán ser desarrolladas por propietarios individuales en forma aislada por grupos de propietarios asociados voluntariamente o de manera obligatoria a través de unidades de actuación urbanística, directamente por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado. Cuando por efectos de la regulación de las diferentes actuaciones urbanísticas los municipios, distritos y las áreas metropolitanas deban realizar acciones urbanísticas que generen mayor valor para los inmuebles, quedan autorizados a establecer la participación en plusvalía en los términos que se establecen en la presente Ley. Igualmente, normas urbanísticas establecerán específicamente los casos en que las actuaciones urbanísticas deberán ejecutarse mediante la utilización del reparto de cargas y beneficios tal como se determina en el artículo 38 de esta Ley.

**Artículo 37°.- Espacio público en actuaciones urbanísticas.** Las reglamentaciones distritales o municipales determinarán, para las diferentes actuaciones urbanísticas, las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, y señalarán el régimen de permisos y licencias a que se deben someter así como las sanciones aplicables a los infractores a fin de garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo XI de esta Ley. También deberán especificar, si es el caso, las afectaciones a que estén sometidos por efectos de reservas de terreno para construcción de infraestructura vial, de transporte redes matrices y otros servicios de carácter urbano o metropolitano. Para las actuaciones que lo requieran como la urbanización en terrenos de expansión y la urbanización o construcción en terrenos con tratamientos de renovación urbana, deberá señalarse el procedimiento previo para establecer la factibilidad de extender o ampliar las redes de servicios

públicos, la infraestructura vial y la dotación adicional de espacio público, así como los procesos o instrumentos mediante los cuales se garantizará su realización efectiva y la equitativa distribución de cargas y beneficios derivados de la correspondiente actuación.

**Artículo 38°.-** Reparto equitativo de cargas y beneficios. En desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados. Las unidades de actuación, la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, entre otros, son mecanismos que garantizan este propósito.

#### **12.2.1.4 Ley 472 de 1998**

**Artículo 4°.-** *Derechos e Intereses Colectivos.* Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

- a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; Ver el Fallo del Consejo de Estado 1330 de 2011
- b) La moralidad administrativa; Ver el Fallo del Consejo de Estado 1330 de 2011
- c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;
- d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; Ver Fallo Consejo de Estado 071 de 2001 , Ver Fallo Consejo de Estado 116 de 2001
- e) La defensa del patrimonio público; Ver Fallo Consejo de Estado 071 de 2001, Ver el Fallo del Consejo de Estado 1330 de 2011
- f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;
- g) La seguridad y salubridad públicas;
- h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;



- i) La libre competencia económica;
- j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;
- k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;
- l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;  
Ver Fallo Consejo de Estado 071 de 2001
- m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; Ver Fallo Consejo de Estado 071 de 2001
- n) Los derechos de los consumidores y usuarios. Ver Fallo Consejo de Estado 560 de 2002

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

**Parágrafo.-** Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente Ley.

#### ***12.2.1.5 Sentencia Corte Suprema de Justicia, 9 de noviembre de 1989, Rad. No. 1937***

Así las cosas, no puede inferirse del artículo 32 de la Constitución Nacional, competencia legislativa para definir planes de desarrollo urbanístico que no tienen finalidades de planificación de la economía, máxime cuando comportan desplazamiento de la propiedad privada a favor del Estado, la cual pasa a formar parte de los bienes de uso público del dominio eminente de éste. Así ocurre por virtud de la disposición cuestionada, pues las cesiones obligatorias gratuitas con respecto a la entidad pública y que se imponen al propietario, se afectan al servicio de todos los habitantes por estar destinadas exclusivamente a vías de acceso a los predios urbanizados, como los peatonales, zonas verdes y servicios comunales, según el querer de la ley. Es de suponer por otra parte, que el precio de las fajas o porciones de terreno objeto de las “cesiones obligatorias gratuitas”, refluye a la postre en el precio del terreno restante que aumentará de valor por causa o motivo de las obras de urbanización a emprenderse por el particular. Por ello, para el propietario no resulta enteramente gratuito en la práctica el

acto de enajenación que la norma acusada le impone, exigencia ésta que se cimienta en la facultad de control urbanístico del Estado, vasto campo al que se viene extendiendo la noción de orden público.

Por lo dicho la previsión legal tampoco tiene el alcance de una expropiación razón por la cual el legislador no previó pago de indemnización, pues no tiene significación distinta a un acto de enajenación voluntaria, no propiamente donación según se desprende del artículo 1455 del Código Civil que deben hacer los propietarios de los predios con fines urbanísticos de claro interés social, ligados a la función social de la propiedad y que puede exigir el Estado en ejercicio de las facultades que le asiste de dictar normas para planificar ordenadamente el urbanismo de las ciudades y que los Consejos Municipales desarrollan según lo dispone el Estatuto Fundamental (Artículo 197-1).

#### ***12.2.1.6 Sentencia C-295 de 1993 Corte Constitucional***

**Derecho a la propiedad-Naturaleza.** El derecho de propiedad, aunque se lo conciba como muy importante para la persona humana, no es de aquéllos que pueda incluirse dentro de los derechos a que alude el artículo 93 del estatuto fundamental, por los motivos que se expusieron en el punto anterior de esta providencia, pues si bien es cierto que es un derecho humano, no es de aquéllos cuya limitación se prohíbe durante los estados de excepción. Pero aún en ese evento, y de aceptarse en gracia de discusión, que la propiedad sí cabe dentro de esa categoría, para efectos de la aplicación del citado precepto constitucional, las normas acusadas no violan la Convención Americana de Derechos humanos, y por el contrario constituyen pleno desarrollo de sus mandatos, en especial, de lo dispuesto en el artículo 21, que curiosamente es el mismo que invoca el demandante como infringido, cuyo numeral 1o. prescribe: "Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social" (subrayas fuera del texto), y las cesiones obligatorias gratuitas obedecen precisamente a ese interés público o social por razones de urbanismo y planeación.

**Cesiones gratuitas-Destinación.** Las cesiones gratuitas constituyen una contraprestación de los propietarios de inmuebles por la plusvalía que genera las diferentes actuaciones urbanísticas de los municipios. Dichas cesiones no son propiamente tributos ni rentas de otro orden; se trata de bienes que se incorporan al patrimonio municipal, con ocasión de la actividad

urbanística y que indudablemente contribuyen a la integración del espacio público. Es una norma destinada a regular, con fundamento en el art. 82 de la Constitución, la integración del espacio público y de los bienes colectivos de uso común. Por lo demás, dichas cesiones gratuitas, con ocasión de la actividad urbanística, comportan una carga a los propietarios que se enmarca dentro de la función social de la propiedad y su inherente función ecológica, que requiere regulación legal en los términos del art. 58 de la Constitución.

**Consideraciones Ministerio de Hacienda.** 1.- El apoderado del Ministro de Hacienda y Crédito Público, hace un completo y juicioso estudio en el que analiza el concepto de propiedad privada desde sus orígenes hasta nuestros días, algunos de los tratados internacionales que lo consagran, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional al respecto, para demostrar que la propiedad desde 1936 tiene una función social, calidad que también hoy consagra la Carta Política vigente en su artículo 58. A continuación señala que el punto de debate ya fue dilucidado por la Corte Suprema de Justicia al resolver una demanda contra el artículo 2o. de la ley 9 de 1989 en el mismo aparte aquí demandado, y en la que consideró que "las cesiones obligatorias gratuitas no son una expropiación", sino "desmembraciones reales del derecho de propiedad que introducen un mecanismo de transferencia de bienes al dominio público con el objeto de satisfacer necesidades comunitarias". De otra parte, y en cuanto atañe al punto de los aislamientos laterales, parámetros y retrocesos, dice el apoderado del Ministerio de Hacienda que "son situaciones de distribución del espacio que se encuentran dentro de las determinadas en los artículos 5o. y 6o. de la mencionada ley" (9 de 1989) y que no vulneran la Constitución Política pues tienen que ver con la adecuación del espacio público que se encuentra plasmada en la ley 9 de 1989. Para finalizar, manifiesta "que la planificación urbana, en los términos en que se ha desarrollado en los artículos 2o. y 7o. de la ley 9 de 1989, constituye una de las consecuencias forzosas de la concepción de propiedad, en general, y de la propiedad privada, en particular, que se ha desarrollado desde los años veinte en Colombia. Debe entenderse, asimismo, como un acto de enajenación voluntaria y no tiene carácter expropiatorio". Este proceso no es ajeno al acaecido a nivel internacional y en su integridad, analizado como un cuerpo de normas de carácter supranacional (que) no vulnera el artículo 93 de la Carta Política".

**Consideraciones de la corte. (Cesión de suelo)** La propiedad, en tanto que función social, puede ser limitada por el legislador, siempre y cuando tal limitación se cumpla en

interés público o beneficio general de la comunidad, como, por ejemplo, por razones de salubridad, urbanismo, conservación ambiental, seguridad etc; el interés individual del propietario debe ceder, en estos casos, ante el interés social.

En efecto, no hay duda de que en virtud de su función social urbanística la propiedad está sometida a una serie de limitaciones legales que afectan básicamente su uso, dentro de las cuales se encuentran las denominadas cesiones obligatorias gratuitas. Tales cesiones nacen de la obligación que tienen los propietarios que construyen urbanizaciones, edificios, realizan parcelaciones, etc., de ceder gratuitamente a los entes municipales una parte de su terreno, destinada a calles, parques, plazas, vías de acceso, zonas verdes, etc. El Tratadista Allan Brewer Carias define tales cesiones como "una forma indirecta de contribución en especie para hacer revertir a la colectividad -uso público- el mayor valor (plusvalía) que adquiere la propiedad del urbanizador, por el hecho de la urbanización autorizada por el ente municipal". (Urbanismo y propiedad privada). Nuestra Corte Suprema de Justicia expresó sobre ellas que "no tienen el alcance de una expropiación, razón por la cual el legislador no previó pago de indemnización, pues no tiene significación distinta a un acto de enajenación voluntaria, no propiamente donación, según se desprende del artículo 1455 del Código Civil, que deben hacer los propietarios de los predios con fines urbanísticos de claro interés social, ligados a la función social de la propiedad, y que puede exigir el Estado en ejercicio de las facultades que le asisten de dictar normas para planificar ordenamente el urbanismo de las ciudades, y que los Concejos municipales desarrollan según lo dispuesto en el Estatuto Fundamental (art. 197-1)". (sent. 97 noviembre 9 de 1989).

En este orden de ideas aparecen las cesiones obligatorias gratuitas como una contraprestación a la que se obligan los propietarios de terrenos al solicitar el correspondiente permiso para urbanizar o edificar, y al aceptar las condiciones que exigen las autoridades competentes, dados los beneficios que pueden obtener con tal actividad, las que se imponen en desarrollo de la función social urbanística de la propiedad, consagrada en el artículo 58 de la Carta, y en ejercicio del poder de intervención del Estado en el uso del suelo "con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano" (art. 334 C.N.), como también del artículo 82 ibidem

que faculta a las entidades públicas para "regular la utilización del suelo" en defensa del interés común.

Las zonas cedidas pasan a formar parte del espacio público, por cuya protección debe el Estado velar, conforme al artículo 82 de la Carta, y cuya destinación al uso común, es apenas una consecuencia del principio que antepone el interés común al individual. Tales zonas son definidas por el artículo 5o. de la ley 9 de 1989, como "el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes", señalando en su inciso segundo, entre otras, las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal, como vehicular, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, los parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, etc, y en general "todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo".

Para la Corte Constitucional es claro que las regulaciones urbanísticas cumplen una función social y ecológica, pues tienen como propósito la ordenación y planificación del desarrollo urbano y el crecimiento armónico de las ciudades, con el fin de garantizar una vida adecuada a las personas que las habitan, teniendo en cuenta no sólo los derechos individuales sino también los intereses colectivos en relación con el entorno urbano. Y es por ello que se regula la propiedad horizontal, se establecen normas que reglamentan la construcción de viviendas señalando el volumen y altura de los edificios, imponiendo la obligación de dejar espacio suficiente entre un edificio y otro, la de construir determinadas zonas para jardines, parques, áreas verdes, calles peatonales, vías de acceso a las viviendas, etc., con el fin de lograr la mejor utilización del espacio habitable, para beneficio de la comunidad.

**(Compensaciones Cesión Suelo)** El legislador en ejercicio de la facultad que le asiste para dictar normas urbanísticas y por medio de ellas regular el uso del suelo, consagró en el inciso segundo del artículo 7o. de la ley 9 de 1989, demandado, una excepción al deber

legal de realizar cesiones gratuitas, cuando las áreas de cesión para "zonas verdes y servicios comunales" sean inferiores a las mínimas exigidas por las normas urbanísticas, o cuando su ubicación sea inconveniente para la ciudad, caso en el cual deberá compensarse dicha carga en dinero o en otros inmuebles de acuerdo a las normas que fijen los Concejos, el consejo intendencial y las juntas metropolitanas. Aclarando la disposición que si la compensación se efectúa en dinero, su valor deberá asignarse a los mismos fines, en lugares apropiados, según lo determine el Plan de desarrollo o plan de desarrollo simplificado; y si la compensación se satisface mediante otro inmueble, éste también deberá estar ubicado en un lugar apropiado según el correspondiente Plan.

El señalamiento o consagración de excepciones a las normas generales es tarea que compete cumplir al legislador cuando ejerce la atribución constitucional de "hacer las leyes", pues el legislador en su inteligencia y conocimiento y de acuerdo con una política preconcebida, debe prever todas aquellas situaciones que puedan presentarse en relación con la materia o área del derecho que va a regular. Vale la pena recordar, aunque aparezca obvio, que el contenido de tales excepciones debe ajustarse a los mandatos constitucionales.

En el caso que se examina la excepción contemplada en la norma acusada no vulnera el Estatuto Supremo, y por el contrario, en sentir de la Corte, se torna indispensable, pues existen circunstancias relacionadas con las características propias del terreno que se va a construir, tales como, la extensión, su topografía, la densidad, la calidad de los suelos, etc., que no permiten a los propietarios cumplir la exigencia de cesión en los términos y dimensiones que consagran las normas urbanísticas, para destinarlo a "zonas verdes y servicios comunales", de ahí que se autorice su compensación en dinero o en otro inmueble, siempre y cuando las sumas de dinero y los bienes inmuebles se utilicen para los mismos fines de interés social.

No obstante lo anterior, considera la Corte que deben retirarse del ordenamiento jurídico las expresiones "el Consejo Intendencial y las Juntas Metropolitanas", contenidas en el inciso segundo del artículo 7, que es objeto de análisis, por cuanto dichos entes desaparecieron de la Constitución como parte integrante de la organización territorial.

Finalmente y en lo que respecta al tercer inciso del artículo 7o. de la ley 9 de 1989, que prohíbe compensar en dinero o canjear por otros inmuebles "los aislamientos laterales, parámetros y retrocesos de las edificaciones" obedece a un claro interés social, pues las franjas de terreno laterales que deben separar un edificio de otro, como los espacios en la parte trasera de los inmuebles, permiten a los individuos que los habitan recibir el sol, el aire, contemplar el paisaje, etc, todo lo cual repercute en su bienestar.

De otra parte como la finalidad del urbanismo es evitar el crecimiento anárquico de las ciudades, previendo la infraestructura necesaria que permita la adecuada prestación de los servicios públicos, como lograr el bienestar de las personas que viven en comunidad, ordenando y organizando su entorno, mal podría el legislador permitir la compensación de dichas zonas, que son esenciales para la comunidad que las habita.

#### ***12.2.1.7 Sentencia C-495 de 1998 Corte Constitucional***

**Cesiones gratuitas con destino a vías locales de equipamientos colectivos y espacio público.** Considera la demandante que el art. 37 de la ley 388/97 viola la autonomía municipal, cuando dispone que las reglamentaciones distritales o municipales determinarán para las diferentes actuaciones urbanísticas las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben de hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general. Interpreta la Corte que lo demandado en razón de su unidad normativa es la siguiente expresión de dicha norma y no sólo el aparte señalado por la actora: "para las diferentes actuaciones urbanísticas las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a las vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general y señalarán". Debe tenerse en cuenta que las referidas cesiones gratuitas constituyen una contraprestación de los propietarios de inmuebles por la plusvalía que genera las diferentes actuaciones urbanísticas de los municipios. En tal virtud, se reiteran los criterios que sobre la plusvalía se expusieron anteriormente. Dichas cesiones no son propiamente tributos ni rentas de otro orden; se trata de bienes que se incorporan al patrimonio municipal, con ocasión de la actividad urbanística y que indudablemente contribuyen a la integración del espacio público. Ya esta Corte definió en la sentencia C-346/97, que todo lo concerniente a la integración y protección de los bienes que conforman el espacio público y los bienes colectivos de uso común, es asunto que "conciernen a los llamados intereses colectivos y sociales que corresponde regular el legislador". Si en esa oportunidad, la Corte no consideró violatoria de la autonomía

un proyecto de una norma que hoy hace parte de la ley 428/98 que reglamenta las unidades inmobiliarias cerradas sometidas al régimen de propiedad horizontal, en cuanto consideró para los municipios la obligación de señalar un impuesto predial diferencial para el espacio público interno de dichas unidades, mucho menos puede ahora considerarse que viola la referida autonomía una norma destinada a regular, con fundamento en el art. 82 de la Constitución, la integración del espacio público y de los bienes colectivos de uso común. Por lo demás, dichas cesiones gratuitas, con ocasión de la actividad urbanística, comportan una carga a los propietarios que se enmarca dentro de la función social de la propiedad y su inherente función ecológica, que requiere regulación legal en los términos del art. 58 de la Constitución. Concluyese de lo dicho, que la expresión normativa acusada se aviene a los preceptos de la Constitución.

#### ***12.2.1.8 Expediente 5595. 30 de agosto de 2001 Consejo de Estado***

Ahora, no desconoce esta Corporación que el canon constitucional 58 consagra la función social de la propiedad y la prevalencia del interés público o social sobre el particular; sin embargo, ello no significa que se pueda despojar al particular de la propiedad sin indemnización alguna cuando no medien las circunstancias contempladas en la Constitución, a las que se aludió anteriormente, o cuando no se está afectando un área destinada para la construcción de vías, zonas verdes y servicios comunales de la urbanización que se proyecta, de conformidad con los artículos 2º y 7º de la Ley 9ª de 1989, sino una destinada para las vías arterias del plan vial, como lo hacen las normas demandadas.(...) En consecuencia, la Sala concluye que la cesión obligatoria gratuita de los predios de propiedad privada en los porcentajes señalados en las disposiciones acusadas constituye un verdadero despojo de dicha propiedad, el cual no es permitido ni constitucional ni legalmente para los predios ubicados parcial o totalmente sobre una zona de reserva vial del Plan Vial Arterial.

#### ***12.2.1.9 Sentencia de la Sección Primera del 1 de octubre de 2007, Expediente 2001-00248-02, C.P. Marco Antonio Velilla. Consejo de Estado***

Ahora, no es cierto, como lo afirman los recurrentes, que las normas antes señaladas fueron indebidamente interpretadas, pues una cosa es la cesión obligatoria gratuita de hasta el 7% para un plan vial o infraestructura vial, sin consideración alguna a la actividad urbanizadora de predios, es decir, indiscriminada y otra diferente, como en este caso, cuando dicha cesión afecta



a un proceso de urbanización, que es lo que legalmente está permitido, pues supone un beneficio directo para la comunidad, que se traduce en mejoramiento de su calidad de vida.

***12.2.1.10 Sentencia de junio 12 de 2003 Expediente 2001-0248 Tribunal Administrativo de Bogotá***

Esa ley 9/89 fue modificada por la ley 388/97, en la que en su artículo 2° se recoge el principio constitucional (art. 58) de la prevalencia del interés general sobre el particular; en el 8° se contempla como acciones urbanísticas las de definir las cesiones obligatorias, y localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte; en el 10° se indica como determinante del Plan de Ordenamiento Territorial el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial regional; en el 13 se estipula que es un componente urbano del Plan de Ordenamiento Territorial el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a la infraestructura para el sistema vial; en el 15 se precisa que las normas urbanísticas generales permiten establecer usos del suelo y, por consiguiente, otorgar derechos e imponer obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores. (De tales normas hacen parte las especificaciones de las cesiones urbanísticas gratuitas); en el 37 prevé que las reglamentaciones distritales determinarán para las diferentes actuaciones urbanísticas las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general; en el 39 se dispone que como unidad de actuación urbanística se entiende el área que debe ser urbanizada con el objeto, entre otros, de facilitar la dotación, con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte; y en el 51 que para la adecuación de terrenos en suelo de expansión, que no formen parte de unidades de actuación, con infraestructura para el transporte y los equipamientos colectivos, estarán a cargo de los propietarios las cesiones gratuitas y las obras de infraestructura previstas en el artículo 39 ejusdem.

De ese conjunto normativo, sistemáticamente interpretado, se desprende que las autoridades distritales, en este caso el Alcalde Mayor de Bogotá, está constitucional y legalmente facultado para realizar la actuación urbanística contenida en la norma acusada, imponiendo una obligación de tal naturaleza y destinada a generar espacio público – que es un bien colectivo – a cargo de los propietarios de predios en los que se adelanten procesos de urbanización, consistente en la cesión obligatoria y gratuita hasta del 7% del área bruta del predio afectado por la malla vial arterial.

#### ***12.2.1.11 Decreto 1469 de 2010***

**Artículo 57. Determinación de las áreas de cesión.** Sin perjuicio de las normas nacionales que regulan la materia, los Planes de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen determinarán las especificaciones para la conformación y dotación de las cesiones gratuitas destinadas a vías, equipamientos colectivos y espacio público en general. Cuando las zonas de cesión presenten áreas interiores a las mínimas exigidas, o cuando su ubicación sea inconveniente para el municipio o distrito, se podrán compensar en dinero o en otros inmuebles, en los términos que reglamente el Concejo municipal o distrital. Estas previsiones se consignarán en las respectivas licencias de urbanización o parcelación.

Si la compensación es en dinero, se destinará su valor para la adquisición de los predios requeridos para la conformación del sistema de espacio público, y si es en inmuebles, los mismos deberán estar destinados a la provisión de espacio público en los lugares apropiados, según lo determine el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen.

En todo caso, por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de las zonas de cesión con destino a parques, zonas verdes o equipamientos se distribuirán espacialmente en un sólo globo de terreno y cumplirán con las siguientes características:

1. Garantizar el acceso a las cesiones públicas para parques y equipamientos desde una vía pública vehicular.
2. Proyectar las zonas de cesión en forma continua hacia el espacio público sin interrupción por áreas privadas.
3. No localizar las cesiones en predios inundables ni en zonas de alto riesgo.

Parágrafo. Los aislamientos laterales, paramentos y retrocesos de las edificaciones no podrán ser compensados en dinero, ni canjeado por otros inmuebles.

### **12.2.2 Modificación Excepcional Normas Urbanísticas Plan de Ordenamiento Territorial**

#### ***12.2.2.1 Definición de Cargas Urbanísticas***

**Artículo 308. Intervenciones.** (...) Ampliación. Solo se permite ampliar edificaciones cuyos usos estén permitidos por las normas de la zona. La edificación que sea objeto de ampliación,

incluida el área ampliada, se rige íntegramente por las normas del POT, incluidas las obligaciones urbanísticas. Cuando no se puedan entregar las cesiones en el área del predio o predios en los que se encuentra la edificación, estas se podrán trasladar a una zona dentro de la misma UPZ o se podrán pagar en dinero al fondo establecido para la revitalización del centro. (...)

**Artículo 323. Cargas urbanísticas.** Los deberes o cargas urbanísticas son parte integral del derecho a la propiedad que el estado está en la obligación de reglamentar. Estos deberes o cargas son las contraprestaciones de carácter obligatorio, impositivo e imperativo, derivadas de la autorización de beneficios o aprovechamientos urbanísticos con las que deben cumplir los propietarios del suelo bajo los principios de ordenamiento territorial: distribución equitativa de cargas y beneficios y en concordancia con la política de la gestión del suelo contenida en el presente Plan.

Para los efectos de los esquemas de distribución equitativa de cargas y beneficios que se desarrollen se consideran cargas generales, las siguientes:

1. La infraestructura vial arterial, que incluye tanto suelo como el costo de construcción.
2. Las redes matrices y troncales de servicios públicos domiciliarios, que incluye tanto el suelo como el costo de construcción.
3. Los elementos de la estructura ecológica principal, que incluye suelo

Para la aplicación de los esquemas de distribución equitativa de cargas y beneficios se consideran cargas de carácter local, las siguientes:

1. La construcción y suelo del sistema vial intermedio y local, sea vehicular o peatonal y los parqueaderos de uso público.
2. La construcción y suelo de redes secundarias y locales de servicios públicos domiciliarios.
3. La construcción y/o suelo para equipamientos públicos.
4. La adecuación, dotación y suelo para espacio público.
5. Los costos asociados a la formulación y gestión del Plan Parcial, cuando sea el caso.

Parágrafo. Las cargas urbanísticas aplican a las actuaciones urbanísticas que implican procesos de urbanización, reurbanización y construcción en modalidad de obra nueva.

**Artículo 325. Determinación de las cargas urbanísticas resultantes del reparto equitativo de cargas y beneficios para los tratamientos diferentes al de desarrollo.** Las cargas urbanísticas que aplican, consisten en la cesión obligatoria de suelo y su construcción, como contraprestación de los beneficios generados por la edificabilidad adicional al índice básico de construcción sin superar los máximos establecido en la norma.

- a. Índice básico de construcción. El índice básico de construcción para estos tratamientos es el beneficio urbanístico que indica la superficie construible, según productos inmobiliarios, al que pueden acceder los propietarios del área del predio a ser construido, que no genera carga urbanística por contar con la infraestructura urbana que soporta su desarrollo. El índice de construcción básico es el siguiente:

Productos inmobiliarios	Índice de construcción básico sobre área bruta
Vivienda VIP	4,0
Vivienda VIS	2,5
Vivienda No VIS	2,0
Dotacionales	2,0
Comercio y Servicios	0,7
Industria	0,7

- b. Identificación del índice máximo. En el Plano No. 30 "Edificabilidad" debe identificarse la edificabilidad máxima a la que puede acceder el predio.
- c. Solicitud del índice de construcción adicional. Corresponde a edificabilidad adicional al índice de construcción básico, que podrá autorizarse directamente en el plan parcial o en las licencias de urbanización y/o construcción, cumpliendo con las cargas urbanísticas definidas en el presente artículo y sin sobre pasar los índices máximos establecidos en el Plano No. 31 "Balance de calidad urbanística".
- d. Cálculo de las cargas urbanísticas según aprovechamientos adicionales a los generados por la aplicación del índice básico. Las cargas urbanísticas definida como la cesión en suelo, se obtiene a partir de aplicar la siguiente fórmula:  

$$AC = ((AT \times Ic) / (2 + Ic))$$
Donde: AC= Área a Ceder AT= Área Total del Predio  
Ic= Índice de Construcción adicional

Parágrafo 1. Teniendo en cuenta que el índice básico de construcción se aplica al área de terreno del o los predios después de descontar suelo de protección, los predios que cuenten con delimitación de zonas de reserva de suelo para los componentes de sistemas generales obtendrán edificabilidad a cambio de la entrega al Distrito de los suelos afectados. La edificabilidad obtenida de la operación sólo podrá hacerse efectiva en el área útil del desarrollo.

Parágrafo 2. Para aquellos proyectos que presenten una mezcla entre usos diferentes de vivienda VIP ó VIS y usos VIP y VIS, el índice base de construcción a partir del cual se deberá cumplir con las cargas urbanísticas para los usos diferentes a la vivienda VIP o VIS será de 2,5.

### **12.2.2.2 Cargas Urbanísticas en cesiones públicas**

**Artículo 326. Normas para las cesiones públicas.** Las cesiones públicas destinadas a parques, uso dotacional y vías conforman las obligaciones urbanísticas que, en conjunto con las demás cargas, determinan la edificabilidad que se puede alcanzar, según la ubicación de las edificaciones dentro de los componentes de la Estrategia Espacial del Distrito. Deben cumplir con las siguientes disposiciones:

**Artículo 327. Localización.** Las cesiones públicas se localizaran dentro del ámbito del proyecto, en suelo urbanizable. Solamente se podrán trasladar o pagar cuando específicamente lo determine esta reglamentación.

**Artículo 328. Proporción.** La cesión pública destinada a parques, uso dotacional y vías se debe distribuir en la siguiente proporción:

1. Mínimo el 16% para parques.
2. Mínimo el 12% para uso Dotacional.
3. Mínimo el 22% para vías públicas.
4. El porcentaje que falta para completar el 100% de la cesión se podrá distribuir para aumentar los mínimos establecidos, según las deficiencias de la zona.

**Artículo 329. Características de la cesión para parques y uso dotacional.** En todos los tratamientos, la cesión destinada para parques, igual que la destinada al uso dotacional, debe cumplir con las siguientes condiciones:

1. En todos los casos debe garantizarse el acceso directo a las cesiones desde dos vías vehiculares, por lo menos una de las cuales debe tener continuidad.
2. No podrá localizarse en predios inundables, zonas de alto riesgo no mitigable o en predios donde la pendiente sea superior al 25%.
3. Distribución espacial: La cesión para parques puede colindar con la cesión para uso dotacional. En todo caso, cada una se distribuirá de la siguiente manera: Mínimo el 50% en un solo globo y el resto en globos con área mínima de 1.000 m<sup>2</sup>. Se entiende por un solo globo de cesión aquellas áreas que ofrecen continuidad del espacio público
4. El proyecto cuya cesión total para parque sea inferior a 600 m<sup>2</sup>, puede preverla en forma de plazoleta privada de uso público que deberá contar, por lo menos, con un 40% de su área en zona verde.
5. Configuración Geométrica: Los globos de cesión pública para parques y uso dotacional deben configurarse cumpliendo con las siguientes condiciones:
  - a. Todos los puntos del perímetro de los globos de cesión deben proyectarse en forma continua y perpendicular hacia las vías que dan acceso a la cesión, sin interrupción por áreas privadas.
  - b. La proporción entre los frentes sobre las vías públicas no puede ser superior a una relación de 1 a 3.
  - c. Las plazoletas deben ser un cuadrilátero cuya relación entre sus lados no puede ser superior de 1 a 2 y su área mínima corresponde al cuadrado de su lado menor, que en ningún caso puede ser inferior a 20 metros. Por lo menos un ángulo debe ser recto
6. El suelo entregado deberá estar debidamente urbanizado y dotado de acuerdo con las especificaciones que defina la Secretaría Distrital de Planeación.
7. Todas las edificaciones que se desarrollen con frente a la cesión para parque deben prever actividades y accesos peatonales, a través de senderos, que las relacionan directamente con el parque o plazoleta, según el caso.

**Artículo 330. Características de la cesión para vías.** En todos los tratamientos, la cesión destinada para vías corresponde a la malla vial local y debe cumplir con las siguientes condiciones:

1. Perfiles: Son los establecidos en el Anexo No. 1 de este Plan, denominado "Perfiles viales" y las normas que los complementen.

2. Continuidad: Se deberá dar continuidad a la malla vial local propuesta o construida en el sector. Cuando se propongan vías locales que no tengan posibilidad inmediata de continuidad o que rematen contra elementos de la estructura ecológica o edificaciones ya consolidadas, deberán preverse volteaderos que tendrán un radio mínimo de 9.00 metros entre sardineles. Dicha solución deberá ubicarse preferentemente contra el lindero del predio para garantizar su empalme futuro con otras vías, cuando sea el caso. En sectores de ladera o en casos que presenten difícil solución, la Secretaría Distrital de Planeación podrá autorizar diseños especiales para el volteo.

3. Radios de giro: Teniendo en cuenta que los radios de giro de las vías vehiculares son parte esencial para el correcto funcionamiento de las mismas y a fin de garantizar condiciones aceptables de visibilidad y facilidad de maniobra, para el diseño de las vías se deben prever los radios de giro establecidos en el Anexo No. 1 del presente Plan. En caso de predios esquineros sin antejardín, se deberá prever el radio de giro en el paramento del primer piso.

4. Pendientes: La pendiente máxima permitida para nuevas vías vehiculares será del 10% en tramos no mayores a 200 metros. En caso de que técnicamente no sea posible atender dicha especificación, el solicitante deberá presentar a la SDP, para su aprobación, los estudios de soporte y los diseños que sustenten la solución propuesta.

5. El diseño y trazado de vías locales señaladas en los planos topográficos e incluidas en la cartografía oficial, solamente podrán ser modificados en el marco de planes parciales o en proyectos urbanísticos que no requieran de plan parcial, previo concepto favorable de la Secretaría Distrital de Planeación, mediante solicitud del interesado acompañada de la propuesta urbanística correspondiente, siempre y cuando cumpla con las normas vigentes.

6. Cuando un proyecto solamente cuente con posibilidad de acceso desde una vía de la malla vial arterial sin construir, el urbanizador deberá construir una vía con un ancho mínimo equivalente a una vía V-6, la cual hará parte de la sección transversal definitiva.

7. La definición de la malla vial peatonal y los senderos se regirá por las siguientes condiciones:

a Longitud: La longitud de una vía peatonal corresponde al tramo vial generado entre dos vías vehiculares, o entre una vía vehicular y una peatonal, o entre una vía vehicular y una zona verde que contenga un sendero peatonal.

b Ancho: El ancho de las peatonales se define en función de su longitud, de acuerdo con la siguiente tabla:

LONGITUD	ANCHO (METROS)	MÍNIMO	CIRCULACIÓN VEHICULAR RESTRINGIDA
Con circulación vehicular restringida		Ancho mínimo para circulación restringida	
Menor de 90 metros	8.0	No	No aplica
Entre 90 y 120 metros	9.0	Opcional	6.0
Mayor de 120 metros	15.0	Opcional	6.0

necesario de una vía peatonal ya existente.

b Se podrán plantear como máximo tres vías peatonales consecutivas en sentido paralelo; en los casos donde la pendiente del terreno sea superior al 10% y no sea posible plantear una vía vehicular la SDP podrá aprobar propuestas alternativas al presente literal.

c Sin perjuicio de la posibilidad de realizar empates contra culatas o aislamientos de predios vecinos, cuando se planteen vías peatonales a lo largo de un lindero de un predio, estas deberán ser localizadas, en su totalidad, dentro del predio proponente.

d Senderos: Los senderos tendrán un ancho mínimo de tres (3.00) metros y se permitirán únicamente para acceder peatonalmente a lotes ubicados en un solo costado del sendero, siempre que en el otro costado exista o se plantee una cesión para parques o áreas de control ambiental.

e Cuando un proyecto colinde con zonas de manejo y preservación ambiental, se debe procurar una vía vehicular por el lindero con dicha zona.

Parágrafo 1. La clasificación de los perfiles y especificaciones de las vías en áreas de ladera, consideradas singulares, son solamente indicativas y serán determinadas de manera particular, con base en el estudio técnico que adelante el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) conjuntamente con la Secretaría Distrital de Planeación (SDP). Mientras no se definan tales perfiles y especificaciones, la SDP podrá autorizar los ajustes propuestos con base en un análisis técnico. Parágrafo 2. Para cumplir con la proporción mínima de vías exigida en las cesiones, se pueden prever sobre-anchos de andenes que deben desarrollarse en todo el costado de manzana. Cuando sobre el predio se marquen zonas de cesión para vías de la malla vial arterial o controles ambientales, estas áreas pueden contarse dentro del área de cesión para vías.

## **ANEXO 2. LIBRO DE CODIGOS**





Definición						Elementos de las narrativas										Estrategias narrativas				Creencias de las políticas				Aprendizaje de las políticas				creencias																
① Descripción						② Narrativa y posición política y juicio de valor de algún bando	③ Coalición: identificar si está a favor o en contra	④ Tema		⑤ Trama		⑥ Personajes			⑦ Mecanismo causal				⑧ es Subjetivo (s/o)	⑨ es Aleatoria (ciencia soportado en datos) (s/o)	⑩ Salto Ángel/Diablo (Sataniza o Canoniza)		⑪ Distribución Costos/Beneficios		⑫ Intercoaccional (el artículo está dirigido al mismo)				⑬ Intracoaccional (el artículo está dirigido al mismo)				⑭ Aprendizaje de las políticas				⑮ creencias							
No	Año	Título	emisor (protagonista)	Tipo	Medio			Fecha	Segregación	Vivienda Social	Modificación POT	Democión (específico) zero	Control (controlar las críticas)	Victoria	Víctima	Villano	Héroe	Intencional (premeditada y planificada)			Accidental (sin premeditación ni conciencia)	Proceso	Consecuencias colaterales	Inadvertido (consecuencias no previstas)	Accidental (sin premeditación ni conciencia)	Ángel/Diablo	Diablo/Ángel	Expansión	Contención	Vulnerables-Acomodados	Estado-Mercado Centro-Periferia	Vulnerables-Acomodados	Estado-Mercado Centro-Periferia	General	Especializada	Técnico	Práctico (ejemplos)	Teórico (filas)	Conocido	Poco conocido	⑯ profundas (valores fundamentales)	⑰ nucleares (valores influyen en política)	⑱ secundarias (explicación general)	
1	2012	A Bogotá se le acaba el suelo	Ministro de Vivienda - Secretaría Habitat	Entrevista	El Espectador	16/08/2012	No	En contra	No	Si	No	No	Si	No	No	Si	No	Si	No	No	No	Si	Si	No	No indica	No indica	Costos	Beneficios	No	Si	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	
2	2013	No es verdad que normas expedidas por la Nación segreguen a la población más pobre	Ministro de Vivienda	Comunicado	Web _MVCT	30/01/2013	Si	En contra	Si	Si	No	No	Si	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No indica	No indica	No indica	Beneficios	Si	Si	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	Si	
3	2013	Ministerio de Vivienda	Secretaría de Hábitat	Entrevista	El Tiempo	04/02/2013	Si	favor	Si	Si	No	No	No	Si	No	No	No	No	No	No	No	Si	No	No indica	Administración local	Beneficios	Costos	No	Si	Si	No	No	No	Si	No	No	Si	No	Si	No	Si	Si	Si	
4	2013	Nuevo choque entre Distrito y Vargas Lleras por vivienda	Secretario Planeación	Entrevista	CMI	30/01/2013	Si	favor	Si	Si	No	No	Si	No	No	No	No	No	No	No	No	Si	No	No indica	No indica	Beneficios	No indica	Si	No	Si	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	Si	Si		
5	2013	Fedelonjas-Comité intergremial de Bogotá y Cundinamarca-Oikos-Camacol-Lonja	Propiedad Raíz de Bogotá	Entrevista	Revista Dinero	24/01/2013	Si	En contra	Si	Si	Si	No	Si	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No indica	No indica	Costos	No indica	No	Si	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	Si			
6	2013	Salto al vacío	Dirigentes gremiales le piden a Petro que aplaque la propuesta de modificar el POT	Artículo	La República	05/02/2013	Si	En contra	No	No	Si	No	No	Si	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No indica	No indica	Costos	No indica	No	Si	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	Si			
7	2013	Una ciudad polarizada	Secretaría de Hábitat	Entrevista	El Espectador	31/08/2013	Si	favor	Si	Si	Si	No	Si	Si	No	No	No	No	No	No	No	Si	No	Nacional	Administración local	Beneficios	Costos	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	No	Si	No	Si	No	Si	Si	Si		
7	2013	Una ciudad polarizada	Excalde Enrique Peñalosa	Entrevista	El Espectador	31/08/2013	Si	En contra	No	No	Si	No	Si	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No indica	No indica	Costos	Beneficios	No	Si	Si	No	No	No	Si	No	No	Si	No	Si	No	Si	Si			
7	2013	Una ciudad polarizada	Veedora Distrital	Artículo	El Espectador	31/08/2013	Si	En contra	No	No	Si	No	Si	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No indica	No indica	Costos	No indica	No	Si	No	No	No	No	Si	No	No	Si	No	Si	No	Si	Si			
8	2013	El gobierno del Alcalde Petro representa el poder público por el voto popular.	Alcalde	Comunicado	www. Bogotahumana.gov.co	29/08/2013	Si	favor	Si	No	Si	Si	No	No	Si	No	No	Si	Si	Ciudadanía	Anteriores administracion populares	Administración local	Beneficios	No indica	Si	Nacional	Administración local- Alcalde	Beneficios	No indica	No	No	No	No	No	Si	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	
9	2013	Petro volvió a defender el POT y lo considera como el más vanguardista.	Alcalde	Artículo	Vox Populi	29/08/2013	Si	favor	No	No	Si	Si	No	No	Si	No	No	No	No	No	No	Si	Si	Concejo	Administración local- Alcalde	Beneficios	No indica	No	Si	No	No	No	No	Si	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	
10	2013	Lo que trae el POT que los bogotanos n canoes.	Redacción	Artículo	El Tiempo	31/08/2013	Si	no se define	No	Si	Si	Si	Si	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No indica	No indica	No indica	No indica	No	Si	Si	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	No	Si	Si		
11	2013	Petro se equivocó al expedir un nuevo POT: Veeduría Distrital. Petro: Administración estaba facultada por ley para expedir POT	Adriana Córdoba, Veedora Distrital.	Entrevista	El Tiempo	01/09/2013	Si	En contra	No	No	Si	No	Si	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No indica	No indica	No indica	Beneficios	No	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si		
12	2015	por decreto.	Alcalde	Artículo	El Espectador	27/08/2013	Si	favor	Si	Si	Si	Si	No	No	Si	No	No	No	No	No	No	Si	Si	Concejo-veeduría-Administración Distrital	Beneficios	Costos	Si	Si	Si	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	Si	No	Si	No	Si	No	
13	2013	Dice el Alcalde desde Londres, donde recibió el premio en liderazo contra el cambio climático "Hay que ser terco": Petro.	Alcalde	Entrevista	El Espectador	07/09/2013	Si	no se define	No	No	Si	Si	No	Si	Si	No	No	No	No	No	No	Si	No	Nacional.	Administración Distrital	Beneficios	Costos	No	Si	Si	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	
14	2013	La otra demanda contra el POT de Petro	Telésforo Pedraza	Artículo	Semana	04/09/2013	Si	En contra	No	No	Si	Si	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Si	No	Alcalde-Administración Distrital	Concejo Ministerio de Vivienda, Concejo, entes de control, gremios de construcción y comercio y algunos urbanistas, Catedráticos, procuraduría, contraloría, universidades, veeduría y gremios	Costos	No indica	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
15	2013	POT en Bogotá, la ciudad por decreto	Autor: No se indica el nombre	Artículo	Semana	31/08/2013	Si	En contra	No	Si	Si	Si	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Alcalde-Administración Distrital	Costos	Beneficios	No	Si	Si	No	No	No	Si	No	Si	No	No	Si	No	Si	No	Si	Si	
16	2013	Alcalde de Bogotá paraliza la ciudad por decreto	Camacol	Comunicado	www.camacolcundinamarca.co	27/08/2013	Si	En contra	No	No	Si	Si	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Alcalde	Costos	Beneficios	No	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No	Si	No	Si	No	Si	Si		
17	2013	Primera etapa del POT de Bogotá eumentaria valor en arrendamientos	Cesar Augusto Llano Zambranon presidente ejecutivo de Fedelonjas	Artículo	el pais	03/09/2013	Si	En contra	No	Si	No	Si	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Administración Nacional	No indica	Costos	Beneficios	No	Si	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	Si	



Definición							Elementos de las narrativas										Estrategias narrativas				Creencias de las políticas				Aprendizaje de las políticas				creencias															
① Descripción							② Narrativa o posición política y juicio de valor del editor	③ Coalición: identifica si está a favor o en contra	④ Tema		⑤ Trama		⑥ Personajes			⑦ Mecanismo causal				⑧ ¿es Solución? (s/n)	⑨ Evidencia Ciencla (soportado en datos) (s/n)	⑩ Salto Angel/Diablo (Sataniza o Canoniza)		⑪ Distribución Costos/Beneficios		⑫ Intercoali coal (el artículo está dirigido al mismo		⑬ Intracoali coal (el artículo está dirigido al mismo		⑭ Audiencia	⑮ Mensaje	⑯ Modo	⑰ emisor (protagonista)	⑱ Creencias profundas (valores fundamentales)			⑲ Creencias secundarias (explicación general)							
No	Año	Título	emisor (protagonista)	Tipo	Medio	Fecha			Segregación	Vivienda Social	Modificación POT	Diminución (exceptivo)	Control (controlar las acciones)	Victoria	Víctima	Villano	Héroe	Interacción (relación y soberano)	Mecanismo (premeditado y consecuencias volitivas)			Intervención (intervención por parte de los)	Accidental (sin premeditación ni intención)	Angel/Diablo	Diablo/Angel	Expansión	Contención	Vulnerable-Acomodados	Resistente-Mercado					Vulnerable-Acomodados	Resistente-Mercado	General	Especializada	Genérico	Técnico	Pretexto (ejemplos)	Tronco (ideas)	Conocido	Poco conocido	Creencias profundas (valores fundamentales)
41	2013	¿Por qué el Consejo de Estado le dijo no al POT de Bogotá por Decreto?	Redacción Justicia El Tiempo	Artículo	El Tiempo	25/09/2013	Si	En contra	No	No	Si	No	No	Si	No	No indica	Alcalde	Consejo de Estado, Ministro, Ministerio-Consejo de Estado	No	No	Si	No	No	Si	Si	Alcalde	Concejo	No indica	No indica	No	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No	Si	Si		
42	2013	Petro no podría exedir POT por decreto: Consejo de Estado	Luis Felipe Henao, Ministro de Vivienda	Artículo	El Tiempo	25/09/2013	Si	En contra	No	Si	Si	Si	No	No	Si	Construcción, ciudad	Alcalde	Consejo de Estado, Ministerio, Concejo de Bogotá, Concejo de Estado	Si	Si	No	No	No	No	No	Alcalde	Ministerio, Consejo de Estado	No indica	Beneficios	No	Si	Si	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	Si	Si		
43	2013	Ahora viene demanda de Gobierno contra el POT de Petro.	Redacción Bogota El tiempo	Artículo	El Tiempo	26/09/2013	Si	En contra	No	No	Si	No	No	No	Si	Ciudad, Legalidad	Alcalde	Consejo de Estado, Concejo de Bogotá, Concejo de Estado	Si	Si	No	No	No	Si	Si	Alcalde	Consejo de Bogotá, Concejo de Estado	No indica	Costos	No	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	Si	No		
44	2013	POT del Alcalde Petro no pasó examen en el Consejo de Estado. Secretario de Gobierno dice que a MinVivienda "le falta pelo pa' la mota"	Caracol	Artículo	Caracol	25/09/2013	Si	En contra	No	No	Si	No	No	No	Si	Ciudad, Legalidad	Alcalde	Consejo de Estado	Si	No	No	No	No	Si	Si	Alcalde	Consejo de Bogotá, Concejo de Estado	No indica	Costos	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No	Si	Si	No		
45	2013	inotia"	RCN radio	Artículo	RCN	25/09/2013	Si	En contra	No	Si	Si	No	No	Si	No	Ciudad, Legalidad	Alcalde	Ministro	Si	Si	No	No	No	Si	Si	Administración Distrital	Ministro de Vivienda	No indica	Costos	No	Si	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No	Si	Si		
46	2013	Las cuatro apuestas de Petro están bajo la lupa de la justicia. Juez podrá explicaciones al alcalde Gustavo Petro por expedición del POT.	Natalia Gómez Carvajal. Redactora El tiempo	Artículo	El Tiempo	29/09/2013	Si	En contra	No	No	Si	No	Si	No	No	Ciudad, Legalidad	Alcalde	Oposición, gremios, entres de control	Si	Si	No	No	No	No	No	Alcalde	Oposición, gremios, entres de control	No indica	Beneficios	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	Si		
47	2013	Alcalde de Bogotá sale en defensa	caracol	Artículo	Caracol	01/10/2012	Si	no se define	No	No	Si	No	Si	No	No	Ciudad, Legalidad	Alcalde	Juez, demandante	Si	Si	No	No	No	Si	No	alcalde	juez, demandante	No indica	Beneficios	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	Si		
48	2013	Alcalde de Bogotá sale en defensa	Alcalde	Artículo	El Espectador	28/09/2013	Si	favor	No	No	Si	No	No	No	Si	Ciudad, Legalidad	Alcalde	Ciudadanía en especuladores de tierras	Si	No	No	No	No	Si	Si	especuladores de tierras	alcalde	Beneficios	No indica	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	Si	No			
49	2013	Alcalde de Bogotá sale en defensa	Semana	Artículo	Semana	01/10/2013	Si	En contra	No	No	Si	No	Si	No	No	Ciudad, Legalidad	Alcalde	Concejo de Bogotá	Si	Si	No	No	No	No	No	Alcalde	Concejo de Bogotá	Costos	No indica	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	Si	Si			
50	2013	En el POT hicimos todo bajo la ley	El nuevo siglo	Artículo	Nuevo Siglo	01/10/2013	Si	favor	No	No	Si	No	Si	No	No	Ciudad, Legalidad, Constructores	Administración Distrital	Concejo de Bogotá	Si	Si	No	No	No	No	No	Alcalde	No indica	Costos	No indica	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	Si	Si			
51	2013	"Argumento que presentará Petro en defensa del POT no es válido? El POT de Bogotá soluciona grandes problemas de telecomunicaciones: Min Tic	Javier Palacio Concejal	Artículo	El Espectador	01/10/2013	Si	En contra	No	No	Si	No	Si	No	No	Legalidad	Alcalde	Concejo de Bogotá	Si	No	No	No	No	Si	Si	Alcalde	Concejo de Bogotá	No indica	Costos	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	Si	Si			
52	2013	Petro dice que con nuevo POT se busca evitar tragedias como la de Medellín	Alcalde	Artículo	El Espectador	16/10/2013	Si	favor	No	No	Si	No	No	Si	No	Población	Constructores Irresponsables	Alcalde, Administración Distrital	Si	No	No	No	Si	Si	No	Constructores Irresponsables	Alcalde, Administración Distrital	Beneficios	No indica	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	Si		
54	2013	Proprietario de Constructora Lérica CDO demandó el POT. Petro	Alcalde	Artículo	caracol radio	15/10/2013	Si	favor	No	No	Si	Si	No	No	Si	Población	Constructores Irresponsables	Alcalde, Administración Distrital	Si	No	No	No	Si	Si	No	Constructores Irresponsables	Alcalde, Administración Distrital	Beneficios	No indica	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No		
55	2013	Petro dictará en la Universidad de Harvard conferencias sobre el POT	Alcalde	Artículo	caracol	18/10/2013	Si	favor	No	No	Si	No	No	Si	No	No indica	No indica	Alcalde, Administración Distrital	Si	No	Si	No	No	No	No	No indica	Alcalde, Administración Distrital	Beneficios	No indica	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	Si		
56	2013	En noviembre, Procuraduría debe fallar proceso contra Petro.	Fernando Tamayo, congresista	Artículo	caracol	15/10/2013	Si	En contra	No	No	Si	No	No	Si	No	No indica	alcalde	congresistas, Ministro	Si	Si	No	No	No	Si	Si	alcalde	congresistas, Ministro	No indica	Costos	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	Si		
57	2013	El principal móvil el decreto del POT es la vida" Petro	Caracol	Artículo	caracol www	17/10/2013	Si	favor	No	No	Si	No	No	Si	No	No indica	Procuraduría	alcalde, Alcalde, Administración Distrital	Si	Si	No	No	No	Si	Si	alcalde	No indica	No indica	Costos	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	Si		
58	2013	Petro: "Daré la batalla en las instituciones y en las calles"	Alcalde	Comunicado	Bogotahumana.gov.co	27/08/2013	Si	favor	No	No	Si	No	No	No	Si	No indica	No indica	Alcalde, Administración Distrital	Si	No	No	No	No	Si	Si	alcalde	No indica	Beneficios	Costos	Si	Si	Si	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	Si	No		
59	###		Alcalde	Entrevista	Semana	12/10/2013	Si	favor	No	No	Si	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
60	2013	El Plan Maestro	dinero	Artículo	dinero	10/03/2013	Si	favor	Si	Si	Si	Si	No	Si	No	No indica	No indica	Alcalde Constructoras	No	Si	No	No	No	Si	No	No indica	Alcalde Constructoras	Beneficios	Costos	No	Si	Si	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	Si
61	2014	Nuevo POT enfrenta al alcalde Petro con el Gobierno Nacional	Alcalde	Artículo	rcn radio	09/04/2014	Si	favor	No	Si	Si	Si	No	No	Si	Constitucionalidad	Ministerio	Alcalde Consejo de Estado	Si	Si	No	No	No	No	Si	Ministro	Alcalde	Beneficios-costos	No indica	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	Si	No	
62	2014	Polémica por el POT	El espectador	Artículo	El Espectador	02/04/2014	Si	favor	No	No	Si	No	No	Si	No	No indica	Alcalde	Consejo de Estado	No	Si	Si	No	No	Si	Si	Alcalde	Consejo de Estado	No indica	Costos	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No		
63	2014	Bogotá	Redacción Justicia El Tiempo	Artículo	El Tiempo	02/04/2014	Si	favor	No	No	Si	No	No	Si	No	No indica	Alcalde	Consejo de Estado	No	Si	Si	No	No	No	Si	Alcalde	Consejo de Estado	No indica	Costos	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	Si		
64	2014	Consejo de Estado revivirá POT de Petro.	Semana	Artículo	Semana	26/01/2014	Si	favor	No	No	Si	No	No	Si	No	POT, Alcalde	No indica	Estado Consejo de Estado	No	No	Si	No	No	Si	Si	No indica	No indica	Costos	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	Si			
65	2014	Es inminente la caída del POT del Alcalde Petro	CMI	Artículo	CMI	30/10/2014	Si	En contra	No	No	Si	No	No	No	Si	No indica	Alcalde	Consejo de Estado	No	No	Si	No	No	Si	Si	alcalde	Consejo de Estado	No indica	Costos	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	Si		
66	2014	Cuestionan política de vivienda de interés prioritario de Petro	Espectador	Artículo	El Espectador	26/03/2015	Si	favor	No	Si	No	No	Si	No	Si	No indica	Alcalde	No indica Academia, gremios, representantes de vecinos y víctimas	No	Si	Si	No	No	Si	Si	alcalde	No indica	Costos	No indica	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	Si		
67	2014	Vivienda para pobres en barrios ricos ¿es el camino?	Yesid Lancheros, periodista	Artículo	El Tiempo	10/11/2014	Si	En contra	Si	Si	No	No	Si	No	No	Población, víctimas	Alcalde	Academia, gremios, representantes de vecinos y víctimas	No	Si	Si	No	No	No	No	alcalde	Academia, gremios, representantes de vecinos y víctimas	Costos	No indica	Si	Si	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	

Definición							Elementos de las narrativas										Estrategias narrativas				Creencias de las políticas				Aprendizaje de las políticas				creencias																
① Descripción							② Narrativa o tradición política y juicio de valor de algún bando	③ Cualificación identificar si es a favor o en contra	④ Tema			⑤ Trama			⑥ Personajes			⑦ Mecanismo causal			⑧ ¿es Solución? (sí/no)	⑨ Evidencia Cuantía (soportado en datos) (sí/no)	⑩ Salto Ángel/Diablo (Sataniza o Canoniza)		⑪ Distribución Costos/Beneficios		⑫ Intercoalicional (el artículo está dirigido al	⑬ Intracoalicional (el artículo está dirigido al mismo	⑭ Audiencia	⑮ Mensajes	⑯ Modo	⑰ emisor (protagonista)	⑱ Fundamentos	⑲ Valores influyentes en la política	Ⓜ Estándares (explicación general)										
No	Año	Título	emisor (protagonista)	Tipo	Medio	Fecha			Segregación	Viciada Social	Modificación POT	Dimensión (excepcional controlar las críticas) Victoria	Víctima	Villano	Héroe	Intencional premeditada y consciente	Motivación	Prometido y consecuencias colaterales	Inadvertido (consecuencias no previstas)	Accidental (sin premeditación ni conciencia)			Ángel/Diablo	Diablo/Ángel	Expansión	Contención										Vulnerables-Acomodados	Bando-Mercaderes	Vulnerables-Acomodados	Bando-Mercaderes	General	Especializada	Genérico	Técnicos	Religiosos (ejemplos)	Teóricos (ideas)
68	2014	Vecinos rechazan construcción de viviendas populares en el Chical. Polémica Decisión del Distrito de hacer casas de interés prioritario en 2014 sitios de estrato 5 y 6.	Redacción Bogota El tiempo	Artículo	El Tiempo	07/11/2014	Si	En contra	Si	Si	No	No	Si	No	No	No	Población, vecinos, víctimas	Alcalde	Representantes de vecinos y víctimas	No	Si	Si	No	No	No	alcalde	victimas, vecinos	Costos	No indica	Si	Si	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	No	No	Si	Si
69	2014	El Distrito identificó siete colegios públicos alejados. Debate por ideas para que la gente de distintos ingresos conviva en un mismo espacio	El espectador	Artículo	El Espectador	07/11/2014	Si	favor	Si	Si	No	No	No	Si	No	No	Población, vecinos, víctimas	No indica	Administración	No	Si	Si	No	Si	No	No indica	No indica	No indica	Costos	Si	Si	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	No	No	Si	Si	
70	2014	espacio	el tiempo	Artículo	El Tiempo	11/11/2014	Si	En contra	Si	Si	No	No	Si	No	No	No	Población, vecinos, víctimas	Administración	Academia	No	Si	Si	No	Si	Si	Alcalde, Administración	Academia	Beneficios	Costos	Si	Si	Si	No	No	No	Si	No	Si	No	No	Si	Si	Si	Si	
71	No se indica	Carta Abierta	Antonio Sanguino, Concejal	Carta abierta	No se indica	No se indica	Si	En contra	No	No	Si	Si	Si	No	No	No	Proyectos de Acuerdo en el Concejo	Alcalde	Antonio Sanguino Concejal, Concejo	No	Si	Si	No	Si	No	Alcalde	Concejo	Beneficios	Costos	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No	Si	No	No	Si	Si	
72	No se indica	Bogotá requiere con "urgencia" una modificación concertada del POT	Celio Nieves Herrera, concejal	Comunicado	concejodebogota.gov.co	No se indica	Si	no se define	No	No	Si	No	No	Si	No	No	No indica	Alcalde	Concejo	No	Si	Si	No	No	No	Alcalde	Concejo	Beneficios	Costos	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No	Si	No	No	Si	Si	
73	No se indica	"Debemos continuar trabajando por una modificación concertada del POT"	Celio Nieves Herrera, concejal	Comunicado	concejodebogota.gov.co	No se indica	Si	no se define	No	No	Si	No	No	Si	No	No	No indica	No indica	Concejo	No	Si	Si	No	No	No	Alcalde	Concejo	Beneficios	Costos	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No	Si	No	No	Si	Si	
74	No se indica	Una vez más: "Improvisación e incoherencia" por parte de la Administración Distrital	César García, Concejal	Comunicado	concejodebogota.gov.co	No se indica	Si	En contra	No	No	Si	Si	Si	No	No	No	Estudiantes colegios privados, Educadores Privados	Alcalde	Concejo	No	No	Si	No	No	No	Alcalde	Concejo	Costos	Costos	No	Si	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No	Si	No	No	Si	Si
75	No se indica	Inconsistencias en las modificaciones del pot planteado por la Administración Distrital	César García, Concejal	Comunicado	concejodebogota.gov.co	No se indica	Si	En contra	No	No	Si	Si	Si	No	No	No	POT	Alcalde	Concejo	No	Si	Si	No	No	No	Alcalde	Concejo	Costos	Costos	No	Si	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No	Si	No	No	Si	Si
76	No se indica	Impacto del POT para los lugares de culto en Bogotá	Clara Lucía Sandoval, Concejal	Comunicado	concejodebogota.gov.co	No se indica	Si	En contra	No	No	Si	Si	Si	No	No	No	Iglesias, equipamientos de culto	Alcalde	Concejo	No	Si	Si	No	No	No	Alcalde	Concejo	Costos	Costos	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No	Si	No	No	Si	Si	
77	No se indica	Prostitutos en centros comerciales No se es una equivocación ni mala redacción del POT	Clara Lucía Sandoval, Concejal	Comunicado	concejodebogota.gov.co	No se indica	Si	En contra	No	No	Si	Si	Si	No	No	No	Familia, comunidad	Alcalde	Concejo	Si	Si	No	No	No	No	Alcalde	Concejo	Costos	Costos	No	Si	No	No	No	No	Si	No	No	Si	No	No	No	Si	Si	
78	No se indica	Levantar de manera abrupta para no tramitar reconsideración de la MEPOT	Diana Alejandra Rodríguez, Concejal	Comunicado	concejodebogota.gov.co	No se indica	Si	favor	No	No	Si	No	Si	No	No	No	POT	Diana Arthur Bernal, Alejandra Rodríguez - vicepresidente del Concejo	Arthur Bernal, primer vicepresidente del Concejo	Si	Si	No	No	No	No	Arthur Bernal, Diana Alejandra Rodríguez -Concejal y otros	Costos	No indica	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	No	Si	No	No	No	Si
79	No se indica	Participación en Panel Académico sobre el POT en la UNAL	Diana Alejandra Rodríguez, Concejal	Comunicado	concejodebogota.gov.co	No se indica	Si	no se define	No	No	Si	No	No	Si	No	No	No indica	No indica	Ponentes Foro	No	Si	Si	No	No	Si	No	No indica	Ponentes Foro	Beneficios	No indica	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No	Si	No	No	No	Si

Definición							Elementos de las narrativas										Estrategias narrativas				Creencias de las políticas				Aprendizaje de las políticas				creencias															
① Descripción							② Narrativa o posición política y juicio de valor de algún bando	③ Condiciones: identificar si está a favor o en contra	④ Tema		⑤ Trama		⑥ Personajes		⑦ Mecanismo causal				⑧ es Solución(es)	⑨ Evidencia Cláusula (soportado en datos) (SN)	⑩ Salto Ángel/Diablo (Sataniza o Canoniza)		⑪ Distribución Costos/Beneficios		⑫ Intercoali- cional (el artículo está dirigido al		⑬ Intra-coali- cional (el artículo está dirigido al mismo		⑭ Audiencia	⑮ Mensaje s		⑯ Modo	⑰ emisor (protago nista)	creencias										
No	Año	Título	emisor (protagonista)	Tipo	Medio	Fecha			Segrega- ción	Vin- taja Social	Modifi- cación POT	Disminución (excepto) Control	Controlar las críticas ) Victoria	Víctima	Villano	Héroe	Intencional premeditada y consciente	Mecanismo premeditado y consecuencias (olaterales) inadvertido consecuencias no previsto			Accidental (sin premeditación ni conciencia)	Ángel	Diablo	Expansión	Contención	Vulnerabi- lidad	Acomoda- do	Estado-Mercado		Centro-Periferia	Vulnerabi- lidad			Acomoda- do	Estado-Mercado	Centro-Periferia	General	Especializa- da	Genérico	Técnico	Ejemplos	Troncos (clases)	Conocido	Poco conocido
80	2013	"Que no prime lo político por encima de los intereses de ciudad", Concejal Rodríguez	Diana Alejandra Rodríguez, Concejal	Comunicado	concejodebogota.gov.co	02/06/2013	Si	favor	No	No	Si	No	No	No	Si	POT	Otros Concejales	Diana Alejandra Rodríguez - Concejal	Si	Si	No	No	Si	No	Otros Concejales	Diana Alejandra Rodríguez - Concejal	Beneficios	Costos	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No	Si	No	No	Si	Si	
81	No se indica	Concejal Diana Alejandra Rodríguez Cortés rendirá ponencia positiva con modificaciones al proyecto de acuerdo sobre el POT	Diana Alejandra Rodríguez, Concejal	Comunicado	concejodebogota.gov.co	No se indica	Si	favor	No	No	Si	No	No	No	Si	POT	Otros Concejales	Diana Alejandra Rodríguez - Concejal	Si	Si	No	No	Si	No	Otros Concejales	Diana Alejandra Rodríguez - Concejal	Beneficios	Costos	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No	Si	No	No	Si	Si		
82	2013	Apoyo a decisión del Alcalde si decreta el POT	Diana Alejandra Rodríguez, Concejal	Comunicado	concejodebogota.gov.co	02/08/2013	Si	favor	No	No	Si	No	No	No	Si	POT	Otros Concejales	Diana Alejandra Rodríguez - Concejal	Si	Si	No	No	Si	No	Otros Concejales	Diana Alejandra Rodríguez - Concejal	No indica	Beneficios	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	No	Si	No	No	Si	Si
83	No se indica	Los mitos de la propuesta de modificación excepcional del POT	Diego García, Concejal	Comunicado	concejodebogota.gov.co	No se indica	Si	favor	Si	Si	Si	No	Si	No	No	POT	No indica	Diego García, Concejal	Si	Si	No	No	Si	No	No indica	Diego García, Concejal	Beneficios	Costos	No	Si	Si	No	No	Si	No	No	Si	No	No	Si	No	No	Si	No
84	No se indica	Alcalde Petro quiso meterle a bogotá gato por liebre	Marco Fidel Ramirez, Concejal	Comunicado	concejodebogota.gov.co	No se indica	Si	En contra	No	No	Si	No	No	No	Si	Ciudad	Alcalde	Concejo	Si	Si	No	No	Si	No	Alcalde	Concejo	No indica	Costos	No	No	No	No	Si	No	Si	No	Si	No	No	Si	No	No	Si	Si
85	2013	Más de 500 hectáreas consideradas de amenaza alta y media, se mantendrán como suelo rural	Hosman Martínez, Concejal	Comunicado	concejodebogota.gov.co	30/05/2013	Si	favor	Si	Si	Si	No	Si	No	No	Ciudad, población vulnerable	No indica	Administración Distrital, Hosman Martínez, Concejal	Si	Si	Si	No	Si	Si	No indica	Administración Distrital, Hosman Martínez, Concejal	Beneficios	Costos	Si	Si	Si	No	No	Si	No	Si	Si	Si	No	No	Si	Si	Si	Si
86	No se indica	Estructura ambiental propuesta en el Plan de Ordenamiento Territorial garantiza inclusión	Hosman Martínez, Concejal	Comunicado	concejodebogota.gov.co	No se indica	Si	favor	Si	Si	Si	No	Si	No	No	Ciudad, población vulnerable	No indica	Administración Distrital, Hosman Martínez, Concejal	Si	Si	Si	No	Si	Si	No indica	Administración Distrital, Hosman Martínez, Concejal	Beneficios	Costos	Si	Si	Si	No	No	Si	No	Si	Si	Si	No	No	Si	Si	Si	Si
87	No se indica	"Corredores rosa", otra perla del POT	Jairo Cardozo, Concejal	Comunicado	concejodebogota.gov.co	No se indica	Si	En contra	No	No	Si	Si	No	No	No	POT, residenciales	Administración Distrital	Jairo Cardozo, Concejal	Si	Si	No	No	Si	No	POT, Administración Distrital	Jairo Cardozo, Concejal	Costos	Costos	No	Si	No	No	No	Si	No	Si	No	No	Si	No	No	Si	Si	
88	No se indica	Propuesta POT: "Redensificación?... o hacimiento	Jairo Cardozo, Concejal	Comunicado	concejodebogota.gov.co	No se indica	Si	En contra	No	Si	Si	No	Si	No	No	Ciudad, vivienda	POT, Administración Distrital	Jairo Cardozo, Concejal	Si	Si	Si	No	No	No	POT, Administración Distrital	Jairo Cardozo, Concejal	Costos	Costos	No	Si	No	No	No	Si	No	Si	No	No	Si	No	No	Si	Si	
89	No se indica	De un plumazo nuevo POT desaparece 26 hectáreas del Parque Metropolitano Simón Bolívar.	Jairo Cardozo, Concejal	Comunicado	concejodebogota.gov.co	No se indica	Si	En contra	No	Si	Si	No	Si	No	No	Ciudad, vivienda, Parque Simón Bolívar	POT, Administración Distrital	Jairo Cardozo, Concejal	Si	Si	No	No	No	No	POT, Administración Distrital	Jairo Cardozo, Concejal	Costos	Costos	No	Si	No	No	No	Si	No	Si	No	No	Si	No	No	Si	Si	
90	2013	Por impropósito concejo decide no estudiar solicitud de revocar la decisión tomada por la comisión del plan de archivar el proyecto	Javier Palacio Mejía, Concejal	Comunicado	No se indica	09/06/2013	Si	En contra	No	No	Si	No	No	No	Si	Legalidad	Alcalde	Concejo	Si	No	Si	Si	No	Si	No	Alcalde	Concejo	No indica	Costos	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No	Si	Si	Si	Si	Si	
91	2013	Por tiempos se podría hundir el plan de ordenamiento territorial en el Concejo de Bogotá las tres ponencias del POT deben radicarse a mas tardar este 31 de mayo	Javier Palacio Mejía, Concejal	Comunicado	No se indica	26/05/2013	Si	En contra	No	No	Si	No	Si	No	No	POT	Administración Distrital	Concejo	No	Si	Si	No	No	No	Administración Distrital	Concejo	Costos	Costos	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No	Si	No	No	No	No	Si



Definición							Elementos de las narrativas										Estrategias narrativas				Creencias de las políticas				Aprendizaje de las políticas				creencias																
① Descripción							② Narrativa y posición que toma el actor de cara de algún bando	③ Coalición (identificar si está a favor o en contra)	④ Tema		⑤ Trama		⑥ Personajes			⑦ Mecanismo causal				⑧ ¿ es Subtexto? (s/n)	⑨ ¿ Evolución Causa (reportado en datos) (s/n)	⑩ Salto Ángel/Diablo (Sataniza o Canoniza)		⑪ Distribución Costos/Beneficios		⑫ Intercoalicional (el artículo está dirigido al mismo)	⑬ Intracoalicional (el artículo está dirigido al mismo)	⑭ Audiencia	⑮ Mensajes	⑯ Modo	⑰ emisor (protagonista)	⑱ creencias													
No	Año	Título	emisor (protagonista)	Tipo	Medio	Fecha			Segregación	Vivienda Social (excepto) POT	Democracia (excepto) Control (controlar las críticas) Victoria	Víctima	Villano	Héroe	Intencional (premeditado y deliberado)	Mediático (premeditado y consecuencias colaterales)	Inadvertido (consecuencias no previstas)	Accidental (sin premeditación ni conciencia)	Ángel/Diablo			Diablo/Ángel	Expansión	Contención	Vulnerables-Acomodados							Estado-Mercado	Vulnerables-Acomodados	Estado-Mercado	General	Especializada	Técnico (ejemplos)	Teórico (dogma)	Conocido	Poco conocido	⑲ profundas (valores fundamentales)	⑳ nucleares (valores influyen en política)	㉑ secundarias (explicación general)		
112	2013	Presentan ponencias del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)	Redacción Bogota El tiempo	Artículo	El Tiempo	04/06/2013	Si	no se define	No	No	Si	No	No	No	No indica	No indica	No indica	Si	No	No	No	No	No	No indica	No indica	No indica	No indica	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No	No	No	No	Si				
113	2013	En protesta por el POT, líderes ciudadanos se movilizan	Redacción Mi Zona El tiempo	Artículo	El Tiempo	04/06/2013	Si	En contra	No	No	Si	No	Si	No	Líderes munitarios	Administración	No indica	No	Si	Si	No	No	No	Administración	No indica	Costos	No indica	No	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No	No	No	Si	Si				
114	2013	La bomba del POT	Camilo Ayerbe Posada	Artículo	El Tiempo	02/06/2013	Si	En contra	No	Si	Si	Si	No	No	Ciudad	Administración	No indica	No	Si	Si	No	No	No	Administración	No indica	Costos	No indica	No	Si	No	No	No	Si	No	Si	No	No	No	Si	Si	Si				
115	2013	El POT de Petro es ilegal: Miguel Uribe Turbay	Miguel Uribe Turbay, concejal	Entrevista	El Tiempo	03/06/2013	Si	En contra	No	Si	Si	Si	No	No	Ciudad	Administración	Turbay, concejal	No	Si	Si	No	No	No	Administración	Miguel Uribe Turbay, concejal	Costos	Costos	Si	Si	Si	No	No	Si	No	Si	No	No	No	No	Si	Si				
116	2013	Concejo debe hundir el POT	Eduardo Behrentz	Artículo	El Tiempo	28/05/2013	Si	En contra	No	No	Si	Si	No	No	Ciudad	Administración	Concejo	No	Si	Si	No	Si	No	Administración	Concejo	Costos	Costos	No	Si	Si	No	No	Si	No	Si	No	No	No	No	Si	Si				
117	2013	Modificación Excepcional del POT si tuvo un alto y riguroso proceso de participación	Diana Rodríguez, concejal Antonio Sanguino Puez, concejal	Comunicado	concejodebogota.gov.co	24/05/2013	Si	favor	No	No	Si	No	No	Si	No indica	Oposición	Administración	Si	Si	No	No	No	Si	Administración	Oposición	No indica	Costos	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No	No	No	No	Si	Si				
118	2013	De mermeladas y coaliciones		Comunicado	concejodebogota.gov.co	27/05/2013	Si	En contra	No	No	No	No	No	No	No indica	Oposición	Gremio , foro fortalezas y debilidades del POT	No	Si	Si	No	No	No	Administración	Gremio , foro fortalezas y debilidades del POT	Costos	No indica	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No	No	No	No	No	No	Si			
119	2013	Proyecto de modificación al POT de Bogotá es ilegal: concejal Palacio	Javier Palacio, Concejal	Artículo	CMI	27/05/2013	Si	En contra	No	No	Si	No	No	No	No indica	Administración		No	Si	Si	No	No	No	Administración		Costos	No indica	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No	No	No	No	No	No	Si			
120	2013	En el Concejo de Bogotá se discuten fortalezas y debilidades del POT		Artículo	CMI	24/05/2013	Si	no se define	No	No	Si	No	No	No	No indica	Administración	Contraloría	No	Si	No	No	No	No	Administración	Contraloría	No indica	No indica	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No	No	No	No	No	No	Si			
121	2013	Contralor de Bogotá cuestiona proyecto de reforma del POT	Redacción Bogota El tiempo	Artículo	El Tiempo	22/05/2013	Si	En contra	No	No	Si	Si	No	No	públic	Administración	Contraloría	No	Si	Si	No	No	Si	Administración	Contraloría	No indica	Costos	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No	No	No	No	No	No	Si			
122	2013	No nos consultaron para el nuevo POT: líder de trabajadoras sexuales	Diana Navarro, prostituta trasgenerista	Artículo	El Tiempo	24/05/2013	Si	En contra	Si	No	Si	Si	No	No	Prostitutas	Administración	No indica	No	Si	Si	No	Si	No	Administración	No indica	Costos	No indica	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No	No	No	No	No	No	Si	Si		
123	2013	Los vecinos riesgosos que traerá el POT	Unidad Investigativa	Artículo	El Tiempo	26/05/2013	Si	En contra	Si	No	Si	Si	No	No	Comunidad	Administración	No indica	No	Si	Si	No	No	No	Administración	No indica	Costos	No indica	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No	No	No	No	No	No	Si	Si		
124	2012	Editorial: Densificar para ganar POT encarecería la vivienda en Bogotá	Editorial	Artículo	El Tiempo	05/11/2012	Si	favor	Si	Si	Si	Si	No	No	No indica	Norma Urbana Actual	Administración	Si	Si	No	No	No	Norma Urbana Actual	Administración	beneficios	Costos	No	Si	No	No	No	Si	No	Si	No	No	No	No	No	No	No	Si	No		
125	2013	Editorial: Densificar para ganar POT encarecería la vivienda en Bogotá	Germán Vargas Lleras	Artículo	El Tiempo	22/05/2013	Si	En contra	No	Si	Si	Si	No	No	valor vivienda	administración	Germán Vargas Lleras	No	Si	Si	No	No	Si	administración	Germán Vargas Lleras	Costos	No indica	No	Si	No	No	No	Si	No	Si	No	No	No	No	No	No	No	No	Si	No
126	2013	Distrito podrá radicar proyecto de modificación del POT ante el Concejo de Bogotá	Caracol	Artículo	caracol	12/04/2013	Si	no se define	No	No	Si	No	No	No	No indica	No indica	Administración	Si	Si	No	No	Si	No	No indica	Consejo Territorial de Planeación, Administración	beneficios	No indica	No	No	No	No	Si	No	Si	No	No	Si	No	No	No	No	No	Si	No	
127	2013	Las claves de la reforma del plan de ordenamiento en Bogotá	Yolanda Gómez, subeditora Juan Manuel González, Abogado especialista en asuntos inmobiliarios	Artículo	El Tiempo	22/03/2013	Si	no se define	Si	Si	Si	Si	No	No	No indica	No indica	No indica	Si	Si	No	No	No	Si	No indica	No indica	No indica	No indica	Si	Si	Si	No	No	No	No	Si	No	No	No	No	No	No	No	Si		
128	2013	El POT al banquillo	Gerardo Ardila, Secretario Distrital de Planeación	Entrevista	dinero	05/04/2013	Si	En contra	No	No	Si	Si	No	No	ciudad, legalidad	Administración	No indica	Si	Si	No	No	No	No	Administración	No indica	Costos	No indica	No	Si	No	No	No	Si	No	Si	No	No	No	No	No	No	No	Si	Si	
128	2013	El POT al banquillo		Entrevista	dinero	05/04/2013	Si	favor	No	No	Si	Si	No	No	No indica	Oposición, Constructores	Administración	Si	Si	No	No	Si	No	Oposición, Constructores	Ciudad, Administración	Beneficios	Costos	No	Si	Si	No	No	No	Si	No	Si	No	No	No	No	Si	Si	Si		